

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт управления бизнес-процессами и экономики
Кафедра экономики и информационных технологий менеджмента

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой

 А.А. Ступина
« ____ » _____ 2016 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

**Государственная контрактная система как инструмент управления
государственной и муниципальной собственностью**

38.04.02 «Менеджмент»

38.04.02.09 «Управление государственной и муниципальной
собственностью»

Научный руководитель



А. В. Лихтер

Выпускник



А. С. Федотов

Рецензент



А. Н. Цаплин

Красноярск 2016

РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация по теме «Государственная контрактная система как инструмент управления государственной и муниципальной собственностью» содержит 94 страницы текстового документа, 84 использованных источников.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА, ГОСЗАКУПКИ, МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ, КОНТРАКТ, ГОСЗАКАЗЧИК.

Объект исследования – государственная контрактная система.

Цель диссертационного исследования: разработка предложений по совершенствованию государственной контрактной системы, с целью повышения ее эффективности.

Задачи диссертационного исследования:

- исследовать понятия «государственная контрактная система», «контракт», «госзаказчик», «государственные закупки», «госконтракт»;
- исследовать нормативно-правовую базу государственной контрактной системы;
- проанализировать опыт зарубежных стран в формировании государственной контрактной системы;
- выработать предложения по совершенствованию государственной контрактной системы с целью повышения ее эффективности путем изменения нормативно-правовой базы;
- обосновать эффективность предложенных мероприятий по совершенствованию государственной контрактной системы путем внесения изменений в нормативно-правовую базу.

В результате изучения материала по теме исследования были изучены основные понятия по теме, исследована нормативно-правовая база государственной контрактной системы, проанализирован опыт других государств по данному вопросу, а также выявлены основные проблемы реализации контрактной системы.

В итоге были предложены мероприятия по совершенствованию государственной контрактной системы путем внесения изменений в нормативно-правовую базу.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 Теоретические и организационные основы формирования государственной контрактной системы	8
1.1 Сущность и содержание государственной контрактной системы	8
1.2 Роль и функции государственной контрактной системы	22
1.3 Зарубежный опыт организации государственных закупок на примере США	26
2 Современная государственная контрактная система в РФ	34
2.1 Контрактная система как инструмент управления муниципальной собственностью	34
2.2 Анализ проблем возникающих при реализации контрактных отношений	37
2.3 Механизм организации и проведения государственных закупок и его эффективность	51
3 Направления совершенствования государственной контрактной системы	68
3.1 Причины возникновения проблем в контрактной системе	68
3.2 Возможные пути решения проблем в контрактной системе	78
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	85
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	87

ВВЕДЕНИЕ

Необходимость создания эффективной системы государственных закупок обусловлена тем, что с каждым годом растет количество средств реализуемых путем государственных закупок. На сегодняшний день общий объем рынка госзаказа достиг 25% ВВП, и эта цифра продолжает расти с каждым годом. От того на сколько система государственных закупок будет эффективно функционировать, напрямую зависит безопасность государства, и это связано не только с тем, что закупка оборонной продукции так же производится через контрактную систему, но и потому, что государственные закупки составляют половину расходов бюджета страны.

Актуальность решения проблем связанных с государственными закупками обусловлена тем, что три четверти от общего количества организаций, осуществляющих государственные закупки приходится на муниципальные организации, а то на сколько эффективно муниципалитеты будут расходовать бюджетные средства, в том числе и на государственные закупки, зависит благополучие и уровень жизни граждан муниципальных образований.

На данный момент система государственных закупок имеет немало проблем. Несмотря на то, что не так давно вышел новый закон о государственных закупках, Закон №44-ФЗ, он не смог кардинально изменить ситуацию в государственной контрактной системе. Да конечно новая система привнесла определенные нововведения, некоторые из них дали положительные результаты, но так же с новой системой появились и новые проблемы. На данный момент нельзя однозначно сказать, что с новым законом контрактная система стала принципиально другой, напротив, во многом новый 44-ФЗ схож с предыдущим 94-ФЗ, но с некоторыми доработками.

Несмотря на то, что разработчики нового закона делали акцент на повышение прозрачности государственных закупок, снижения уровня коррупции, повышения экономии бюджетных средств, добиться всех этих

целей даже спустя 2 года работы закона не удалось. Безусловно, можно сказать, что не все статьи закона вступили в силу, последние из них должны заработать только к 2017 году, и возможно в следующем году мы увидим эффективность закона работающего в полной мере. Но уже сегодня мы видим много критики контрактной системы, большое количество жалоб как со стороны госзаказчика, так и со стороны исполнителя, в связи с этим считаем необходимым принятия мер уже сегодня.

Создавая новую контрактную систему, законодатели опирались на опыт зарубежных стран, добившихся в этой области хороших результатов. Были заимствованы многие определения, некоторые принципы, и другие механизмы. И в целом стоит отметить, что этот шаг был верным на пути построения отечественной контрактной системы, но необходимо было учитывать реалии нашего государства, менталитет его населения, и принципы государственного управления, а этому судя по всему, не было уделено должного внимания.

К сожалению, попытка создать качественную, отлаженную, контрактную систему пока не удалась. Но в отличие от зарубежных стран, где государственная контрактная работает достаточно долго, и была отлажена за длительное время, наша система еще достаточно «молодая». Учитывая то, что после распада СССР, где функционировала централизованная система государственного снабжения, новое государство Российская Федерация не могло быстро освоиться в капиталистической системе, и в тот период времени все отрасли находились в упадке, в том числе и система госзакупок.

Важность создания эффективной контрактной системы диктуется современными экономическими потрясениями. Наша страна последнее время очень часто подвергается экономической и финансовой блокаде со стороны мирового сообщества. В таких условиях государству приходится рассчитывать на свои силы, поднимать отрасли находящиеся в упадке, создавать новое производство и т.д. Естественно, что все эти реформы осуществляются через федеральную контрактную систему, и то на сколько эффективно данная

система будет функционировать, зависит скорость создания независимого, экономически сильного государства.

В связи с этим важность диссертационного исследования связана со следующими обстоятельствами: Возрастанием доли государственных закупок в расходах бюджета страны; необходимостью создания эффективных механизмов, способных вывести государственную контрактную систему на новый, более высокий уровень.

Степень разработанности проблемы. Проблемам формирования эффективной государственной контрактной системы посвящено немало фундаментальных теоретических трудов. Результаты и выводы исследования, сущности, содержания и особенностей реформирования контрактной системы содержатся в работах: Тасалова Ф.А., Смирнов В.И., Смотрицкой И.И., Каранатовой Л.Г., Сорокиным В.Ю., Черемухиным С.А., Станякиным С.В., Ивановой О.В., Филипповым А.П., Никифоровой Л.В., Деминой И.П., Фамиевой К.И., Шестопаповым Ю.П., и других.

Цель диссертационного исследования: Разработка предложений по совершенствованию государственной контрактной системы.

Задачи диссертационного исследования:

- исследовать понятия «государственная контрактная система», «контракт», «государственные закупки», «госзаказчик», «госконтракт»;
- исследовать нормативно-правовую базу формирования федеральной контрактной системы;
- проанализировать опыт других государств, в формировании эффективной государственной контрактной системы;
- выработать предложения по повышению эффективности государственной контрактной системы;

Объект — федеральная контрактная система.

Предмет — процесс формирования эффективной федеральной контрактной системы с помощью нормативно-правовых механизмов .

Методологической основой исследования является системный подход. При исследовании планируются использоваться следующие методы: изучение первичной документации, сравнение, нормативный метод, анализ.

Информационную базу диссертации составили: общегосударственные и ведомственные нормативные правовые акты в сфере формирования государственной контрактной системы; научные труды отечественных социологов, политологов; использованы нормативные, методические и аналитические материалы наук и производственных институтов. Также информационной основой исследования явились научные труды классиков экономической теории, и работы отечественных ученых по вопросам государственного регулирования экономики.

В результате изучения материала по теме исследования были изучены основные понятия по теме, исследована нормативно-правовая база формирования эффективной контрактной системы, проанализирован опыт других государств в формировании эффективной государственной контрактной системы. Также были выявлены основные проблемы в действующей федеральной контрактной системе.

В итоге были предложены мероприятия по формированию эффективной федеральной контрактной системы с использованием нормативно-правовых механизмов государственных закупок.

1 Теоретические и организационные основы формирования государственной контрактной системы

1.1 Сущность и содержание государственной контрактной системы

Государственная контрактная система - это совокупность норм и правил, обеспечивающих формирование единого технологического цикла, объединяющего ключевые этапы обеспечения федеральных государственных нужд, а именно: планирование закупок, прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд, формирование государственными заказчиками планов обеспечения федеральных государственных нужд, размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг, юридическое оформление результатов размещения заказов, исполнение и мониторинг государственных контрактов. Обеспечение государственных нужд является функцией каждого государства. В рамках обеспечения государственных нужд удовлетворяется потребность государства в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления государственных функций и полномочий. В Российской Федерации обеспечение государственных нужд составляет существенную часть затрат федерального бюджета, по данным заместителя министра экономического развития общий объем рынка госзаказа, включая закупки госкорпораций в 2016 году, достиг 25% ВВП.

В условиях смешанной экономики государство, реализуя свои экономические цели, вступает в договорные контрактные отношения.

Именно через систему контрактов устанавливаются и реализуются экономические и договорные связи государства-заказчика с хозяйственными субъектами различных форм собственности. Данная система, в частности, предполагает конкурентную борьбу между соискателями государственного заказа. Предмет конкуренции - государственные средства, направляемые на закупки для государственных нужд.

В фундаменте контрактной системы государства, заложен принцип контрактных отношений между заказчиком и исполнителем государственного заказа, в основе которого стоит заключение контракта между госзаказчиком и исполнителем госзаказа в том или ином виде.

Контракт – это соглашение, в неявном виде предполагающая добровольность отношений обеих сторон. Добровольность как необходимая предпосылка контрактных отношений еще недостаточно исследована. С одной стороны, представляется вполне правомерным рассматривать контракт именно как добровольную сделку. Но, с другой стороны, в жизни можно увидеть огромное количество соглашений, которые, будучи по форме добровольными, на самом деле являются принудительными, вынужденными. Недостаточная ясность в вопросе о добровольности не позволяет с уверенностью относить к контрактом те формы взаимодействия между людьми, которые основаны на принуждении хотя бы одного из партнеров к обмену. Но можно согласиться с А.Шаститко в том, что в любом контракте всегда присутствует элемент «взаимного давления (поскольку речь идет о противоречащих интересах), момент давления обусловлен конфликтом экономических интересов в мире ограниченных ресурсов»

Неоклассика рассматривает контракты как соглашения между двумя сторонами, содержащие перечень необходимых действий обеих сторон и указания о порядке разрешения споров и наказаний за нарушение условий контракта. Признавая различие контрактов с юридической точки зрения, неоклассика не проводит различия между ними с экономических позиций.

Подход неоинституционализма к данному вопросу гораздо глубже. Эта теория помогает увидеть разнообразие контрактов с точки зрения их экономического, а не юридического содержания, и соответственно, лучше понять особенности взаимоотношений экономических субъектов в разных типах контрактных отношений, а также роль тех или иных контрактов в организации фирмы и разных формах экономической деятельности.

Наряду с характером активов, регулярность, т.е. устойчивость взаимодействия между партнерами и степень неопределенности, присущая их отношениям используются для классификации контрактов. С этой точки зрения выделяются следующие типы контрактов:

- классический контракт;
- неоклассический контракт;
- имплицитный контракт.

Классический контракт характеризуется, во-первых, низкой степенью специфичности обмениваемых активов. Поэтому, выполнив данный контракт, каждый из партнеров может легко вступить в контрактные отношения с третьим лицом, если оно предложит более выгодные условия. Например, если покупателю третье лицо предложит более низкую цену, то он может заключить с ним контракт, после того как покупатель выполнит свой предыдущий контракт. Во-вторых, классический контракт характеризуется нерегулярностью или разовостью отношений между партнерами. Чаще всего это однократная сделка, например, купля-продажа. Зачастую партнеры не знакомы друг с другом и не стремятся к установлению личных отношений. В-третьих, условия такого контракта достаточно ясны и определены, поэтому они могут быть подробно описаны. В современных условиях подробного описания не требуется: всякий, кто имел дело с контрактами, совершаемыми в сфере бизнеса, знает, что в них распространены ссылки на действующее законодательство (например, «ответственность за несвоевременную поставку товара регулируется действующим законодательством»).

Ясность и определенность классического контракта и его «встроенность» в существующую систему юридических отношений позволяют апеллировать к государству в случае нарушения контракта одной из сторон. Государство защищает законные интересы пострадавшего с помощью суда.

Классический контракт, таким образом, характеризуется разовостью, определенностью и неспецифичностью обмениваемых активов.

В неоклассическом контракте производится обмен общими или малоспецифическими ресурсами в условиях высокой неопределенности. Это условие – главное, что отличает его от классического контракта. Неопределенность оставляет за рамками писаного текста существенную часть контрактных отношений между партнерами; поэтому в отличие от классического контракта, в неоклассическом контракте важное место занимают личные отношения: доверие, высокая оценка деловых и человеческих качеств партнера, убежденность в его профессионализме и способности выполнить контракт. Из-за наличия неопределенности и невозможности письменно зафиксировать все условия задача обеспечения неоклассического контракта и наказания за нарушение не всегда может быть возложена на государство, т.е. суд. Партнеры могут договориться о том, чтобы отнести спорные вопросы на усмотрение третьей стороны: третейского суда, иной организации или лица, которым оба доверяют.

Итак, неоклассический контракт отличается спорадичностью, неопределенностью и малой специфичностью обмениваемых активов.

Имплицитный контракт - является самой сложной формой контрактного взаимодействия между индивидами, он есть не выраженный или молчаливо подразумеваемый контракт.

В рамках этого типа контракта индивиды находятся в процессе устойчивого взаимодействия. Зафиксировать в письменном виде все нюансы долговременных отношений между индивидами совершенно невозможно. Степень неопределенности в имплицитном контракте велика, и он опирается, таким образом, на добрую волю партнеров к сотрудничеству и персонализированный характер связей между ними. В рамках долгосрочных контрактных взаимоотношений партнеров удерживает интерспецифичность обмениваемых ресурсов. Те активы, которыми располагают стороны имплицитного контракта, имеют большую ценность только до тех пор, пока соединены воедино и используются вместе, как единый актив. Нарушая контракт, каждый из партнеров подвергает риску свое благосостояние: в другой

комбинации, в рамках другого контракта его активы будут иметь значительно меньшую ценность.

Что касается государственного контракта – то это договор поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг в целях обеспечения государственных нужд, предусмотренных в расходах бюджета. Государственный контракт в целом можно отнести к классическому типу контрактов, но с небольшими отступлениями. В классической теории контрактов рассматривается две стороны, каждая из которых имеет свои интересы цели и задачи при заключении контракта. В государственной контрактной системе так же есть две стороны в лице государства и исполнителя госзаказа, имеющих свои интересы, но так же есть и третья сторона в лице госзаказчика, которая так же имеет свои интересы, и в некоторых случаях эти интересы не совпадают с интересами государства. Отсюда следует вывод, что государственная контрактная система относится к классической теории контрактов, но с некоторыми отличиями.

Заключение государственного контракта с недавнего времени регулируется в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Если посмотреть историю контрактной системы современной России, то можно увидеть, что развитие контрактной системы после распада СССР проходило в несколько этапов:

- первый этап 1992-1993 гг;
- второй этап 1993-1997 гг;
- третий этап 1997-2005 гг;
- четвертый этап 2005- 2013 гг;
- пятый этап с 2014 г. по настоящее время.

Первый этап развития, начался с принятия первого закона в постсоветское время, регулировавшего сферу государственного заказа, Закон РФ от 28 мая 1992 г. №2859-1 «О поставках продукции и товаров для

государственных нужд», и продлился он в период с 1992 по 1993гг.

Принятие конституции РФ 12 декабря 1993г., и принятие 13 декабря 1994 г. Закон № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», послужило началом второго этапа в развитии российского законодательства о государственном заказе (1993-1997гг.).

Период с 1997 по 2005г. можно отнести к третьему этапу развития российского законодательства о государственном заказе. Началом этого этапа послужило принятие Указа Президента РФ 8.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращении бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

Принятие Закона от 27.01.2005 № 94-ФЗ положило начало четвертого этапа развития законодательства РФ о государственном заказе (2006-2013 гг.).

Первым законом, принятым в постсоветское время и регулирующим сферу государственного заказа стал Закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» (далее - Закон № 2859-1). Он стал первым этапом развития контрактной системы госзакупок в современной России.

В преамбуле Закона № 2859-1 было закреплено положение о том, что Закон регулирует отношения по формированию, размещению и исполнению на контрактной основе заказов на поставку и закупку продукции для государственных нужд.

Положение о неустойке в размере 50% недопоставленной продукции, взыскиваемой с поставщика в пользу покупателя, было заимствовано из постановления Совета министров РСФСР от 23 октября 1991 г. и оставлено в Законе № 2859-1 без каких-либо изменений.

Как отмечается в научной юридической литературе, нормы об ответственности, предусмотренные Законом № 2859-1, на практике не применялись, поскольку в Законе № 2859-1 был предусмотрен высокий размер санкций за нарушение обязательств по государственному контракту [62].

В целях реализации Закона РФ № 2859-1 от 17 августа 1992 г. был издан Указ Президента РФ № 826 «О мерах по формированию федеральной контрактной системы» - первый в истории постсоветской России нормативный правовой акт, содержащий термин «федеральная контрактная система» [24].

Анализ нормативных правовых актов, принятых на первом этапе развития отечественного законодательства о государственном заказе (1991-1993гг.), позволяет утверждать, что отмена централизованной системы планирования и распределения государственного заказа не способствовала созданию целостного, непротиворечивого законодательства о государственном заказе.

И в приведенных нормативных правовых актах рассматриваемого периода так и не нашла своего места продуманная модель отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей), не получил удовлетворительного решения вопрос о балансе прав, обязанностей и ответственности как поставщиков (подрядчиков, исполнителей), так и государственных заказчиков, отсутствовало регулирование отношений по планированию и исполнению государственного заказа.

Упразднив систему планирования и централизованного распределения государственного заказа, новое российское государство не представило старой советской системе никакой альтернативы, ограничившись туманными фразами об экономической заинтересованности и ответственности сторон и продекларировав договор как основу рыночных отношений.

Иными словами, рассматриваемый период оказался временем упущенных возможностей, когда в сфере государственного заказа было заложено большинство из тех проблем, которые отечественному законодателю не удастся решить и по настоящее время.

12 декабря 1993 г. была принята Конституция РФ, которая послужила началом второго этапа в развитии российского законодательства о государственном заказе (1994-1996 гг.).

13 декабря 1994 г. был принят Федеральный закон № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (далее - Закон № 60-ФЗ), в связи с чем Закон РФ № 2859-1 был признан утратившим силу.

Как следует из преамбулы Закона № 60-ФЗ, данный нормативный правовой акт регулирует отношения по поставкам для федеральных государственных нужд.

В первоначальной редакции Закона № 60-ФЗ под федеральными государственными нуждами понимались потребности РФ в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации федеральных целевых программ.

Одновременно с данным положением в п. 3 ст. 1 Закона № 60-ФЗ было закреплено правило о том, что потребности субъектов РФ в продукции определяются органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с общими принципами и положениями настоящего Федерального закона [25].

Законодатель решил исключить из сферы действия данного Закона № 60-ФЗ отношения по выполнению работ и оказанию услуг для государственных нужд, что вряд ли является обоснованным.

Второй этап развития отечественного законодательства о государственном заказе (1994-1996 гг.), несмотря на вступление в силу Закона № 60-ФЗ, не привел к созданию законодательной основы развития российского законодательства о государственном заказе.

Период с 1997 по 2005 г. можно отнести к третьему этапу развития российского законодательства о государственном заказе.

Неудовлетворительное состояние законодательства обусловило принятие Указа Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» и утверждение «Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд» [26].

Только спустя два года после принятия Указа № 305 6 мая 1999 г. был принят Федеральный закон № 97-ФЗ «О конкурсах на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд» (далее - Закон № 97-ФЗ)[27].

Необходимо отметить, что в первой редакции законопроекта, внесенного Правительством РФ 18 июля 1997 г. в Государственную Думу, были закреплены совсем другие нормы, чем те, которые в конечном итоге появились в окончательной редакции.

Законопроект имел другое название («О торгах на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд»), распространял свое действие на федеральный, региональный и муниципальный уровень, предусматривал способы обеспечения исполнения обязательств по государственному контракту, содержал регулирование всех способов закупок, предусмотренных Указом № 305, содержал отдельную главу по особенностям закупки услуг.

Несмотря на то, что законопроект разрабатывался на основе Указа № 305 в поступившем в Государственную Думу заключении Президента РФ от 12 ноября 1997 г. содержание проекта было подвергнуто жесткой критике.

Закон № 97-ФЗ полностью искажил содержание и смысл Указа № 305. Так например, Закон № 97-ФЗ не распространял свое действие на региональный и муниципальный уровень, регулировал порядок проведения только конкурса (другие способы размещения государственного заказа, установленные в Указе № 305, были исключены из сферы действия закона), допускал к участию в конкурсе только лиц, обладающих производственными мощностями, оборудованием и трудовыми ресурсами, тем самым существенно затруднив допуск к участию в размещении государственного заказа других лиц.

Не предусматривал Закон № 97-ФЗ способы обеспечения исполнения обязательств, неполно раскрывал перечень информации, которая должна была в обязательном порядке содержаться в конкурсной документации, а также не содержал перечня квалификационных требований к участникам (отсутствие задолженности по налогам и сборам, банкротства и т. п.).

Результатом принятия Закона № 97-ФЗ стало необоснованное предоставление льгот хозяйствующим субъектам, ограничение самостоятельности поставщиков, установление критериев, требований и процедур, носящих дискриминационный характер, нарушения государственными заказчиками основных положений торгов и многие другие злоупотребления.

Таким образом, к началу XXI в. в России так и не было создано целостное законодательство о государственном заказе, что свидетельствовало, как отмечают Н. В. Нестерович и В. И. Смирнов, о необходимости «принятия нового закона о государственных закупках, устраняющего имевшиеся противоречия между целым рядом нормативных документов» [50].

Период 1997-2005 гг., связанный с принятием третьего по счету закона о государственном заказе, так и не привел к решению системных проблем. Основной причиной провала третьей реформы государственного заказа являлось отсутствие единой государственной политики и концепции развития отечественного законодательства о государственном заказе.

Разработка и принятие нового закона о государственных закупках заняли длительное время, и только 17 августа 2004 г. Правительством РФ был внесен в Государственную Думу проект закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Основным способом размещения заказа по-прежнему оставался открытый конкурс, наряду с которым законопроект предусматривал и внеконкурсные способы - запрос котировок и размещение заказа у единственного исполнителя. В законопроекте также была предусмотрена в рамках отдельной главы процедура предварительной квалификации. Законопроект распространял свое действие на все уровни публичной власти и по своей концепции был возвратом к Указу № 305.

Между первым и вторым чтением проект закона был полностью переработан, в связи с передачей полномочий в сфере контроля

государственного заказа от Министерства экономики РФ к новой федеральной службе – ФАС России.

Именно в версии ФАС России и был принят 21 июля 2005 г. Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон № 94-ФЗ) [28], вступивший в силу с 1 января 2006 г.

Принятие Закона № 94-ФЗ ознаменовало собой начало четвертого этапа развития законодательства РФ о государственном заказе (2006-2013 гг.).

Безусловным достижением Закона № 94-ФЗ стало создание единого экономического пространства на территории РФ посредством установления единого порядка размещения заказов для всех уровней публичной власти.

Особенностью Закона 94-ФЗ стало детальное регулирование процедуры торгов, под которыми стали пониматься конкурс, аукцион, а с 2009 г. также открытый аукцион в электронной форме (далее - электронный аукцион). Сохранились в новом законе и такие способы размещения заказа, как запрос котировок и размещение заказа у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Введение закрытого перечня способов размещения заказа способствовало унификации процедур, но не учитывало специфику закупаемой государством продукции.

Одним из критиков Закона 94-ФЗ является В. И. Смирнов, полагающий, что Закон № 94-ФЗ - «это закон о псевдоконкуренции, псевдоэкономии, псевдоборьбе с коррупцией» [53]. Авторы доклада «Система госзакупок: на пути к новому качеству», анализируя опыт применения Закона № 94-ФЗ, выявили ряд системных проблем, к числу которых были отнесены:

- массовость нарушений процедур закона (в 2006 г. с нарушениями было проведено 80% закупок, в 2008-2010 гг. этот показатель устойчиво составлял 60%);

- на стадии размещения заказа - невозможность поддерживать контакты с участником, добросовестно исполнившим обязательства по предыдущим

контрактам, длительность процедур торгов, отсутствие антидемпинговых механизмов;

- на стадии исполнения заказа - невозможность адаптации контракта к изменению внешних условий; высокие риски поставки товаров ненадлежащего качества; срыв установленных сроков поставки; ограниченный характер ответственности участника размещения заказа [54].

И. И. Смотрицкая, выражая свое несогласие с категоричной позицией В. И. Смирнова тем не менее выделяет ряд концептуальных недостатков Закона № 94-ФЗ:

- отсутствие единой системы понятий и определений;
- ориентация на закупку товаров массового и серийного производства, стандартизированных работ и услуг;
- декларативность целей закона.

Анализируя период 2006-2013 гг. можно считать, что Закон № 94-ФЗ обеспечил единство экономического пространства Российской Федерации. Другие цели, провозглашенные в ст. 1 Закона № 94-ФЗ (развитие добросовестной конкуренции, предотвращение коррупции, эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования), достигнуты не были.

Недостатком Закона № 94-ФЗ можно считать и отсутствие понятийного аппарата, что крайне негативным образом сказывается на судебно-арбитражной практике.

Приоритет электронного аукциона над другими способами размещения государственного заказа и отсутствие у заказчика какой-либо свободы в выборе способа размещения заказа также не способствовали достижению провозглашенных Законом № 94-ФЗ целей.

Подход законодателя, заключавшийся в отказе от учета специфики товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг, изначально продиктованный необходимостью создания условий для развития добросовестной конкуренции, в процессе применения Закона № 94-ФЗ постепенно стал меняться на противоположную позицию. Однако выработать

приемлемое законодательное регулирование отношений по размещению и исполнению государственного заказа с учетом специфики товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг не удалось.

Наконец, совершенно другое понятие нашло свое отражение в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [28] (далее - Закон № 44-ФЗ). В силу п. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ под контрактной системой понимается совокупность субъектов отношений, регулируемых Законом № 44-ФЗ, а также действий указанных лиц, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Принятие Закона № 44-ФЗ можно отнести к последнему этапу развития ФКС в РФ на данный момент. На рисунке 1 схематично представлена структура организации и управления государственными закупками в Российской Федерации.

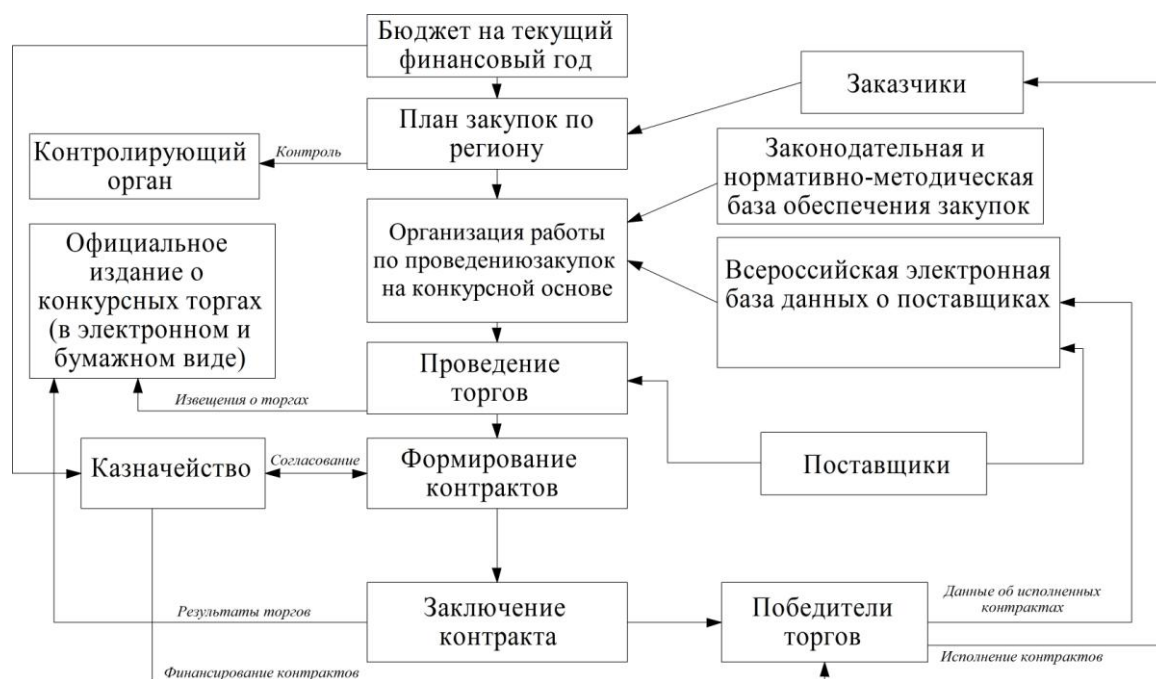


Рисунок 1 – Структура организации и управления государственными закупками в Российской Федерации

Анализ центрального понятия контрактной системы, вынесенного законодателем в название закона, показывает, что разработчики Концепции и закона, заимствовав понятие контрактной системы из американского

законодательства (в котором определение ФКС отсутствует), не до конца отдавали себе отчет в том, что именно представляет собой контрактная система, каковы ее цель и задачи.

Закон № 44-ФЗ необходимо рассматривать как комплексный нормативный правовой акт, содержащий нормы как частного, так и публичного права, поскольку к сфере действия Закона № 44-ФЗ отнесены отношения по планированию закупок, определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключению, исполнению контрактов, а также отношения по мониторингу, аудиту закупок и контролю за соблюдением законодательства РФ о контрактной системе.

К целям Закона № 44-ФЗ законодатель отнес повышение эффективности, результативности осуществления закупок, обеспечение гласности и прозрачности, предотвращение коррупции и иных злоупотреблений в сфере закупок. Определение законодателем целей Закона № 44-ФЗ, к сожалению, свелось к заимствованию целей регулирования из Закона № 94-ФЗ, за исключением результативности осуществления закупок.

Борьба с коррупцией и иными злоупотреблениями, несмотря на всю актуальность данных негативных явлений, не может рассматриваться как цель законодательства о контрактной системе, поскольку для предотвращения и борьбы с указанными явлениями существует уголовное законодательство и правоохранительная система.

Представленная позиция отнюдь не означает отрицания необходимости развития антикоррупционных механизмов в Законе № 44-ФЗ и других нормативных правовых актах о контрактной системе. Напротив, такие механизмы нуждаются в постоянном совершенствовании. Обеспечение гласности, прозрачности так же, как и борьба с коррупцией, не могут рассматриваться в качестве целей законодательства о контрактной системе.

Сравнение предусмотренных в Законе № 44-ФЗ целей с целью и задачами федеральной контрактной системы США в сфере приобретения

товаров, оказания услуг показывает, что российский законодатель допускает смешение понятий цели и задач, направленных на ее выполнение.

В этой связи, полагаем, что целью законодательства о государственном заказе в любом государстве может быть только своевременное получение государственным заказчиком качественных товаров, результатов работ, оказания услуг.

1.2 Роль и функции государственной контрактной системы

Государственные закупки товаров и услуг являются важнейшей частью общественного воспроизводства, что определяется значительной долей «государственного» рынка в общем объеме реализации товарной продукции. Система государственных закупок (заказов) позволяет осуществлять рыночное регулирование производства и товарообращения. Государственные закупки используются как инструмент стимулирования национальных производителей, развития инфраструктуры, информационного производства, НИОКР и внедрения новой техники и технологии, регулирования отраслевой и региональной структуры экономики, поддержки малого бизнеса.

Можно сделать вывод, что система государственных закупок как элемент экономической деятельности государства выполняет ряд функций, основными из которых являются: воспроизводственная, аллокационная, стимулирующая, социальная и инновационная функция.

Воспроизводственная функция заключается в удовлетворении государственных нужд в товарах, работах, услугах для обеспечения стабильных воспроизводственных экономических связей с участием государства и для реализации присущих государству функций.

Аллокационная функция (allocation–размещение) выражается в организации размещения государственных заказов и осуществлении государственных закупок в целях достижения наибольшей эффективности использования бюджетных средств.

Стимулирующая функция, связана с расширением государственных закупок как фактором роста совокупного спроса для поддержки и стимулирования национальных производителей, регулирования отраслевой и региональной структуры экономики.

Социальная функция направлена на содействие реализации социально – экономических задач государства, в том числе на повышение занятости населения, развитие малого бизнеса, вовлечение социально уязвимых групп населения в трудовой процесс.

В условиях резкого роста инновационной составляющей в стратегии развития экономики страны, предусмотренной Концепцией социально-экономического развития России до 2020 года, особую значимость приобретает инновационная функция, заключающаяся в формировании экономических предпосылок для создания принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами продукции (товаров, работ, услуг).

Так же, можно говорить об узком и более расширенном понимании инновационной функции системы государственных закупок. В первом случае государственный заказ выступает как механизм прямого бюджетного финансирования инновационных разработок. Основными проблемами является научное экспертное обоснование цели, потребности и объемов выделяемых средств, прозрачность и контроль их расходования.

В широком понимании инновационная функция предполагает использование государственного заказа как инструмента регулирования и стимулирования развития инновационной деятельности. Влияние государственных закупок на процесс разработки и распространения новых технологий может осуществляться на основе развития рынка инновационной продукции посредством стимулирования спроса на эти продукты и технологии, а так же через использование государственного рынка сбыта в качестве пробного для новых товаров и технологий.

При этом, для адекватного ответа на стратегический инновационный вызов, стоящий перед нашей страной требуется качественное изменение

институтов государственного регулирования, инструментов и технологий реализации государственных функций, в том числе институтов и механизмов системы государственных закупок в целях развития ее как неотъемлемой части общественного регулирования, обеспечивающей эффективное управление государственными ресурсами.

Для повышения роли и эффективности государственных закупок как института государственного регулирования экономики, как инструмента реализации программы антикризисных мер правительства РФ необходим пересмотр сложившейся парадигмы трансформации системы государственных закупок в российской экономике.

В России, по словам Е. Ясина, осуществлялась «революционная система трансформации», а это привело к системному кризису. Трансформационный кризис сопровождался распадом единого экономического пространства, структуры народнохозяйственного комплекса, и, следовательно, системы государственных закупок. С теоретических позиций в основе трансформации заложены рыночные принципы формирования системы государственных закупок, структурные и институциональные преобразования, формирующие рыночный механизм размещения и реализации государственных заказов. Однако, резкий слом системы без четко продуманной тактики и стратегии, недооценка экономической роли государства, и как следствие, отсутствие комплексного подхода к процессу реформирования, привели к тому, что, несмотря на рыночную трансформацию, система государственных закупок остается одной из наиболее коррупционных сфер российской экономики. По оценкам экспертов коррупция поглощает ежегодно порядка 10 - 15 % стоимости совокупного объема государственных закупок.

В тоже время сокращение бюджетных доходов в условиях глобального экономического кризиса остро ставит проблему повышения эффективности расходования государственных финансовых средств. Это требует разработки концепции развития системы государственных закупок, базирующейся на комплексном подходе к прогрессу обеспечения государственных нужд, к

формированию соответствующих качественных изменений в сфере государственных закупок: институциональной среде, организации и управлении, информационном обеспечении, технике и технологиях.

Что касается данных расходования федеральных бюджетных средств на государственные закупки, то согласно сообщению заместителя министра экономического развития Е.И. Елина, общий объем рынка госзаказа в 2016 г. включая закупки госкорпораций, достиг 25% ВВП, или 30 трлн. рублей. Стоит отметить, что согласно данным Российской ассоциации общественного контроля объем государственных закупок в 2013 году составил 13,9 трлн. рублей, и почти 20 % ВВП. В 2014 году по данным анализа, проведенного на базе аналитической системы “СПАРК-маркетинг” оборот государственных закупок составил 5,44 трлн. рублей, и 7,7 % ВВП. В 2015 г. по данным Минэкономразвития и мониторинга госзаказа оборот государственных закупок составил 6,6 трлн. рублей, – более 10 % ВВП.

Анализируя представленные данные, составим график роста объема государственных закупок за период с 2013-2016 годы, представим его на рисунке 2.

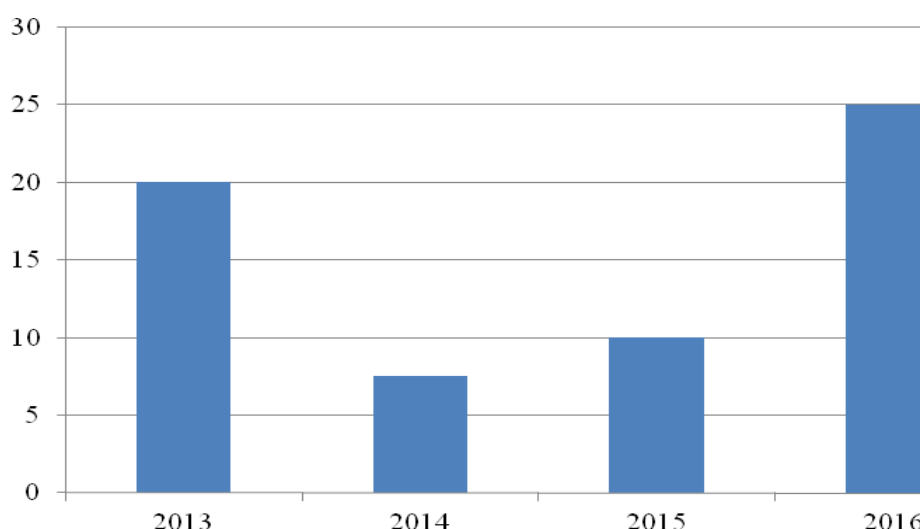


Рисунок 2 – Динамика доли государственных закупок в ВВП РФ

В представленной диаграмме видно, что доля государственных закупок в 2014 существенно снизилась. Это объясняется тем, что 1 января 2014 года вступил в силу Закон № 44-ФЗ, и госзаказчики постарались осуществить как можно больше закупок по старому Закону № 94-ФЗ, а со вступлением в силу нового закона просматривалось снижение активности госзаказчиков, что особенно проявилось в первом квартале 2014 года. Далее мы наблюдаем рост затрат на государственные закупки, это можно объяснить тем, что во-первых госзаказчики в какой то степени приспособились к закупкам по новому закону, а во-вторых затраты увеличиваются из-за контрактов, заключенных с недобросовестными исполнителями госзаказа. Соответственно качество поставляемых товаров, работ и услуг которых, не соответствовало нормам, и в результате чего появляется необходимость заново проводить торги, на ту же группу товаров. Но и конечно же сказывается рост экономики страны, который несомненно влияет на рост ВВП государства в целом, и соответственно на долю государственных закупок.

1.3 Зарубежный опыт организации государственных закупок на примере США

Контрактная система США создана в 1921 году и является одной из самых старых государственных контрактных систем в мире. Объем ее бюджетных средств, которые управляются в рамках федеральной контрактной системы, составляет более 500 млрд. долл. США. Участниками ФКС выступают более 160 тыс. коммерческих организаций. Нормативная деятельность ФКС США регулируется федеральными правилами планирования, размещения и исполнения государственного заказа (FAR - Federal Acquisitions regulations), которые содержат более 4300 тыс. норм и правил, детально регулирующих единый цикл планирования, размещения и исполнения государственного заказа, и отличается от закупок в Российской Федерации, в частности, в необходимости регистрации поставщика, как поставщика для государственных нужд, обязательному требованию по наличию DUNS номера и высокой

степенью раскрытия информации о заказах и заключенным по их результатам государственным контрактам[59].

Первый закон по регулированию федеральной системы государственных закупок был принят в США в 1792 г., согласно ему полномочия в области закупок на государственные нужды были даны министерствам финансов и обороны. В целом система закупок на национальные нужды в США нецентрализованная, однако закупки непосредственно на государственные нужды очень напоминают систему Госснаба, существовавшую в советские времена[57].

В настоящее время проведение закупок для нужд федеральных органов власти в США является прерогативой General Services Administration – Управления общих услуг (УОУ). На основе заявок министерств и ведомств УОУ организует крупнооптовые закупки, используя конкурсные процедуры, в первую очередь тендеры. Товары хранятся на складах УОУ и перепродаются заказчикам по оптовой цене с удержанием небольшого процента, служащего для обеспечения жизнедеятельности УОУ. Закупки на нужды национальной обороны осуществляет министерство обороны (Department of Defense) США. Специализированные закупки проводятся также некоторыми другими ведомствами, такими как Агентство по исследованию и развитию в области энергетики (Energy Research and Development Agency), Национальное управление по аэронавтике и исследованию космического пространства (National Aeronautics and Space Administration, NASA) и т.п.

Мониторинг федеральных закупок возложен на Управление федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy), которое было создано в 1974 г. в качестве консультативного органа при Министерстве управления и бюджета, а в 1988 г. превратилось в самостоятельный постоянно действующий орган государственной власти, а межминистерская координация в области закупочной политики осуществляется Советом по регулированию федеральных закупок (Federal Acquisition Regulatory Council).

Законодательную основу системы государственных закупок в США составляют правила закупок для федеральных нужд (Federal Acquisition Regulations, FAR), разработанные в 1984 г. и описывающие все этапы проведения закупок, начиная с планирования и заканчивая вопросами управления заключенными государственными контрактами (вплоть до их завершения). Декларируемая цель FAR – соблюдение всеми агентствами, проводящими закупки для федеральных государственных нужд, единой закупочной политики и использование единых закупочных правил. Миссией FAR является предоставление всем госзаказчикам продукции с наилучшим соотношением цена/качество (цена/затраты) с учетом ограниченного времени на проведение закупок. FAR – содержит более 4300 тыс. норм и правил, детально регулирующих единый цикл планирования, размещения и исполнения государственного заказа[58].

В соответствии с FAR при размещении госзаказа США применяются следующие процедуры:

- открытые торги;
- двухэтапные торги;
- проведение переговоров;
- упрощенные способы закупок.

Упрощенные способы закупок (Simplified Acquisition Methods), не встречающиеся в других странах, применяются при небольшой стоимости контрактов (до 100 тыс. долл.) и в сумме не должны превышать 5 млн. долл. в год. При этом налагается запрет на искусственное дробление объема закупки.

К упрощенным способам относятся:

- запрос ценовых котировок (Price Quotations);
- использование корпоративных закупочных пластиковых карт при особо малых закупках – до 2500 долл. (Governmentalwide Commercial Purchasing Card);
- размещение заказов на закупку (Purchase Orders);

– использование рамочных соглашений (Blanket Purchase Agreement) для регулярных закупок широкого ассортимента продукции (типичный пример – канцелярские товары и прочие расходные материалы для работы офисов, а также снабжение запасными частями автохозяйств заказчиков) и др.

Формирование и размещение государственных заказов США осуществляется по двум основным направлениям:

- для текущего обеспечения деятельности (материально-техническое снабжение)
- закупки по профилю работы конкретного государственного органа (прежде всего НИР и ОКР, а также капитальные вложения).

Вопросы текущего обеспечения нужд федеральных органов власти США решаются централизованно, через специальную организацию – Администрацию общих услуг (General Services Administration, GSA), благодаря которой заказчики могут закупить широкий ассортимент товаров, работ и услуг, «единых и стандартных» для всех ведомств, независимо от их профиля. Госзаказчикам предлагается выбор более чем из 4 млн. наименований продукции, централизованно закупаемой Администрацией общих услуг. При этом одной из немаловажных задач GSA является снижение затрат на осуществление самих закупочных процедур.

Общим является понимание того, что конкурентные закупки способствуют снижению затрат на приобретение товаров, работ и услуг, обеспечивают большую эффективность расходования и снижают уровень коррупции при размещении заказов за счет государственных или общественных средств.

Эти документы регламентируют всю систему федеральных закупок и отличаются весьма детальной проработкой принципов и процедур. Все законы, относящиеся к данной сфере, можно разделить на две категории.

Первая – общегосударственное законодательство. Оно регламентирует организацию процесса госзакупок и устанавливает юридические нормы,

которые касаются конкретных видов закупок, отнесенных к компетенции соответствующих органов исполнительной власти на федеральном уровне.

Вторая – специальное законодательство, отвечающее за процедуры и формы контрактов, а также информационное обеспечение процессов закупок и анализа их результатов.

Управление системой государственных закупок США опирается на три основных принципа, проистекающих из американского подхода к функциям и задачам государства:

- достижение справедливости, то есть обеспечение условий для равноправного участия подрядчиков в конкуренции за государственные заказы;
- соблюдение честности и борьба с коррупцией при государственных закупках;
- экономия и эффективность, то есть обеспечение закупок товаров и услуг требуемого качества по максимально низким ценам с минимальными затратами на проведение закупок.

ФКС США характеризуется разветвленной организационно-функциональной структурой, ядром которой является Офис государственного заказа США, координирующий деятельность Федеральной контрактной системы. Офис государственного заказа США учрежден в 1974 году как структурное подразделение Административно-бюджетного управления и уполномочен осуществлять функции по проведению политики в области планирования, размещения и исполнения государственного заказа[59].

Сегодня каждое федеральное ведомство Америки обязано формировать и поддерживать ведение компьютерной базы данных, содержащей несекретные сведения по всем контрактам единичной стоимостью свыше 25 тыс. долл. за пять последних финансовых лет. Все ведомства должны направлять указанную информацию в Центральную информационную систему федеральных закупок. Для предоставления сведений по контрактам федеральные ведомства используют стандартные формы документов и унифицированные форматы данных. В дополнение к представленному перечню ведомства должны иметь в

электронном виде данные, идентифицирующие субконтракты по контрактам на общую сумму 5 млн. долл. и более.

Информационная система федеральных закупок обеспечивает учет сведений по 400–500 тыс. контрактов единичной стоимостью более 25 тыс. долл. и 17 млн. контрактов малой единичной стоимостью, ежегодно заключаемых федеральными ведомствами (на общую сумму порядка 200 млрд. долл.). Центральная информационная система федеральных закупок является источником консолидированной информации о госзакупках.

Данные, содержащиеся в Центральной информационной системе федеральных закупок, используются в качестве основы для формирования периодических и специальных отчетов президенту, Конгрессу и бюджетному управлению США, а также предоставляются федеральным ведомствам,

Современная федеральная закупочная система во многом опирается на существующие в Интернете официальные информационные ресурсы в сфере государственных закупок, которые составляют Единую информационную среду по федеральным закупкам (ЕИС ФЗ).

Итак, основная мотивация госзаказчика в США - снижение стоимости объекта за весь его жизненный цикл, в который входят изыскания, проектирование, строительство и эксплуатация. Поэтому, если, скажем, речь идет о строительстве автодороги, не последний фактор — ускорение ввода ее в эксплуатацию. Причем в расчет берутся и потери вследствие простоя в заторах. Например, при ремонте автодорог, компания предложившая меньшую цену контракта, но при этом выполняющая работы в два раза медленнее, вынуждает простаивать в пробках автотранспорт (в том числе и грузовые фуры) в два раза дольше, что в конечном итоге приводит к гораздо более высоким затратам в целом для экономики, соответственно в данном случае получается лишь мнимая экономия бюджетных средств, а если взять в учет тот факт что данная компания выполнит работы еще и менее качественно чем конкуренты, то работы по повторному ремонту дороги приведут к еще большим затратам,

соответственно экономить в данной ситуации было бессмысленно. Поэтому политика госзакупок США декларирует, что контракт по минимальной цене является ложной экономией. Он с высокой долей вероятности приводит к потерям, которыми заказчик не в состоянии управлять. При выборе исполнителя контракта предпочтение зачастую отдается участнику, имеющему более высокую стоимость собственных работ, но минимизирующему общие затраты. В случае заказа на строительство или ремонт автодороги не последний фактор — пропускная способность самой дороги и прилегающих трасс (не секрет, что вновь построенный транспортный объект в результате недостаточности предварительного анализа порой начинает формировать заторы вокруг себя).

Среди других факторов, влияющих на выбор госзаказчика в США, — качество конечного продукта, возможность внедрения инноваций, привлечения частного капитала в рамках ГЧП (опять же в целях снижения затрат налогоплательщиков). К основным критериям выбора относится также квалификация персонала, причем занятого исключительно на данном объекте. Если указанные в контракте специалисты на объекте не работают, следует автоматическое расторжение договора с последующими негативными санкциями (ярлыками недобросовестного исполнителя и т. д.). Это не позволяет в сферах деятельности, где все «поставлено на голову» ключевого эксперта (например, при проектных работах, инженерных изысканиях), монополизировать госзаказ структурам, владеющим, скажем, тремя, но высококвалифицированными специалистами.

Важное место отводится и составу субподрядчиков. Именно здесь в законодательстве развитых стран отыгрывается вопрос об обязательном привлечении к госзаказу малого бизнеса. Причем в отличие от России, где заказчик должен выкручиваться, но так или иначе распределять 10-15% заказа на субъекты малого предпринимательства, в США эта проблема перекладывается на исполнителя. В контракт записывается норма,

предполагающая, что на субподряд необходимо привлечь «малые компании», отдав им определенный процент от общей суммы генподряда.

Итак, подводя итоги анализа контрактной системы США, можно с уверенностью сказать, что контрактная система США имеет значительные отличия от контрактной системы России, хотя за основу контрактной системы России как раз и был принят опыт контрактной системы США.

Значительным и принципиальным отличием двух систем является то, что в США контрактная система является централизованной, в России – децентрализованной. В обеих системах безусловно есть свой минус и плюсы, но как показывает практика, централизованная система является более стабильной и надежной, хотя менее оперативной и более бюрократизированной. Однако главным преимуществом централизованной системы является низкий уровень коррупции. Это связано с тем, что основной процесс закупок производится крупными центрами, которые выполняют функцию госзакупок за других.

Так же стоит отметить, что функцию контролирующих органов выполняют специальные подразделения в виде контрактных офицеров, имеющих свой орган федерального значения, в России же эта функция возложена на ФАС, у которой и так работы было достаточно. Очень важным отличием так же является то, что в контрактной системе США госзаказчик не ищет мнимой экономии связанной с ценой контракта, напротив, он заключает контракты с целью получения минимальных издержек, и с минимальным ущербом экономике в целом. В нашей же системе цена является приоритетным показателем, не смотря на возможный ущерб в перспективе из-за таких контрактов.

Конечно, есть примеры эффективной децентрализованной системы государственных закупок, например в Германии, но опять же там уровень развития системы государственных закупок и экономики в целом гораздо выше, наше же система только проходит путь своего становления, этот процесс длительный, и требует постоянного мониторинга и совершенствования.

2 Современная государственная контрактная система в РФ

2.1 Контрактная система как инструмент управления муниципальной собственностью

Муниципальная собственность является неотъемлемой составляющей любого муниципального образования. К муниципальной собственности можно отнести имущественный комплекс муниципального образования, в который входят земельные участки, движимое и недвижимое имущество. В категорию «недвижимое имущество» входят жилой и нежилой фонд, коммунальные сети различного рода сооружения и так далее.

В собственности муниципального образования находятся объекты, имеющие особо важное значение для его жизнеобеспечения, удовлетворения потребностей населения и муниципального хозяйства, а также сохранения историко-культурного наследия (муниципальные парки, ценные природные ландшафты, памятники архитектуры, муниципальные системы водоснабжения и энергообеспечения, муниципальные дороги и площади, инженерные сети и сооружения, полезные ископаемые, имеющие большое значение).

К объектам муниципальной собственности относятся объекты социально-культурного назначения (школы и другие учебные заведения, библиотеки, дома и дворцы культуры, детские сады и ясли, детские дома, дома престарелых и инвалидов, больницы и поликлиники, спортивные сооружения общественного значения, здания, используемые для нужд управления муниципальным образованием), объекты муниципального жилого фонда.

Естественно, что всей этой собственностью необходимо управлять. Управление муниципальной собственностью осуществляется органами местного управления, такими как администрация города, мэр города и т.д. Но для управления муниципальной собственностью необходимы инструменты, и одним таким инструментом как раз и является государственная контрактная система.

Муниципальные образования, так же как субъекты РФ и федеральные структуры выполняют управление своей собственностью, в том числе через контрактную систему, например, проводя конкурсные процедуры на ремонт дорог, обслуживание жилого комплекса, реставрации культурных объектов и.т.д., используя при этом федеральную контрактную систему как инструмент управления этой собственностью. С помощью данного нормативного акта выполняются все закупочные процедуры необходимые для обеспечения и поддержания государственной и муниципальной собственности в надлежащем состоянии. При этом по данным ресурса «Национальный рейтинг прозрачности закупок»[68] наибольшее количество организаций участвующих в госзакупках приходится на муниципальных заказчиков, что представлено на рисунке 3.

Всего в системе государственного заказа насчитывается более 200 тыс. организаций-заказчиков, работающих по федеральному закону № 44-ФЗ. Государственные закупщики распределяются по категориям (по количеству организаций):



Рисунок 3 – Структура распределения государственных заказов между различными категориями заказчиков

– федеральные заказчики (8,4 %), которые обеспечивают потребности Российской Федерации, необходимые для осуществления функций и полномочий государства, и реализации федеральных целевых программ, а также исполняют международные обязательства Российской Федерации и

реализуют межгосударственные целевые программы, в которых участвует Российская Федерация;

- региональные заказчики (16,77 %) обеспечивают нужды субъектов Российской Федерации, необходимые для осуществления функций и полномочий субъектов РФ, и реализации региональных целевых программ;

- муниципальные заказчики (74,83 %) размещают заказы для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Как видно из представленной выше диаграммы три четверти всех организаций участвующих в государственных закупках, приходится на организации муниципального уровня. Отсюда можно сделать вывод о том, что государственная контрактная система оказывает существенное влияние на эффективность управления именно муниципальной собственностью, что напрямую отражается на уровне благосостояния граждан проживающих в муниципальных образованиях.

Ямщиков А.С. и Руйга И.Р. в своей статье «Совершенствование системы муниципального заказа (на примере г. Красноярск)» приводят данные о доле закупок в общем объеме расходов федерального бюджета Российской Федерации. Согласно этим данным, на протяжении многих лет в России ежегодно увеличиваются расходы федерального бюджета (рисунок 4), наряду с увеличением указанных расходов наблюдается тенденция к увеличению средств, осваиваемых путем проведения государственных и муниципальных закупок: в период с 2007 по 2015 гг. данное увеличение составило 3,5 раза; доля государственных закупок в структуре расходов федерального бюджета за указанный период увеличилась с 30 до 50 %.



Рисунок 4 – Доля государственных закупок в общем объеме расходов федерального бюджета Российской Федерации

Отсюда следует вывод, что пропорционально ежегодному росту бюджета Российской Федерации, растут и расходы на государственные (муниципальные) закупки. А учитывая тот факт, что муниципальные заказчики занимают три четверти всей доли государственного заказа, то можно без преувеличения сказать, что государственные закупки в муниципальных образованиях оказывают существенное влияние на процесс управления муниципальной собственностью. И то, насколько корректно функционирует контрактная система в целом, зависит эффективность управления муниципальной собственностью в частности.

2.2 Анализ проблем возникающих при реализации контрактных отношений

С момента вступления в силу 44-ФЗ прошло уже 2 года, за это время уже можно подвести первые итоги работы закона. Уже сейчас можно однозначно сказать, что при запуске новой системы удалось избежать самого страшного – полного паралича отрасли. Правда, во многом это связано с тем, что опытные

заказчики постарались провести масштабные закупки в конце 2013 года еще по 94-ФЗ.

Пока госзаказчики не уверены в том, что вполне "освоились" с новыми правилами проведения закупок. Еще в конце 2013 года эксперты говорили о том, что нормы 44-ФЗ настолько сложны, что потребуют от госзаказчиков длительного переобучения, чем многие из них и поспешили заняться. Эта проблема особенно остра в связи с тем, что теперь госзакупки обязаны проводить лишь сотрудники, имеющие профессиональное образование в сфере закупочной деятельности – при этом на уровне подзаконных актов до сих пор не определено, что именно считать таким образованием. В этой ситуации формально любой может стать нарушителем требований закона.

То же самое касается и других ключевых моментов закупочной деятельности, порядок реализации которых до конца не урегулирован. В частности, обоснования закупки, использования электронного документооборота, выбора способа проведения закупки. Еще в 2013 году подавляющее большинство госзакупок проводилось с помощью открытого одноэтапного аукциона в электронной форме, а потому проблема выбора способа закупки перед госзаказчиком, как правило, не стояла. В 44-ФЗ в качестве основного способа размещения заказа позиционируется конкурс, причем с 2014 года для госзаказчиков введено шесть его разновидностей. В итоге многие заказчики оказались просто не готовы к такому разнообразию.

В 44-ФЗ много положительных сторон, сформулированы важные для поставщиков моменты, в том числе включающие необходимость и важность при закупках баланса цены и качества, скорректированы антидемпинговые меры. Но переходный период затягивается на несколько лет, а это уже несет за собой риски. А поставщиков больше всего волнует сокращение сроков размещения заказов. Кроме того, смущает еще большая бюрократизация системы государственных закупок. По-прежнему самый острый вопрос сегодня – это коррупционная составляющая. Такой важный момент, как борьба со сговорами на торгах, не нашел в 44-ФЗ должного отражения.

Изначально закон 44-ФЗ принимался как рамочный с тем, чтобы по мере его применения вносить в документ поправки. Однако по факту это закон прямого действия, и госзаказчики должны буквально исполнять его нормы. При этом закон принимался в такой спешке - что на его обсуждение ушло почти два года – и с такими метаморфозами, что на выходе получился документ, исполнение которого в реальной жизни весьма затруднительно.

Крупные закупки объявляют, как правило, те заказчики, которые ранее работали с элементами контрактной системы в рамках пилотных проектов в Москве, Казани, Уфе. Для остальных одна из главных проблем - это обоснование цены. Этот этап закупки является достаточно длинным и сложным. Кроме того, в закон введена новая норма о необходимости экспертизы результатов закупок. Для привлечения экспертов также требуется проведение процедур их отбора, что создает дополнительные задержки с проведением закупок.

Наибольшие трудности проведения закупок по 44-ФЗ в первом квартале 2014 года были связаны с предъявлением одинаковых требований к закупкам мелких и крупных заказчиков, отсутствием четких механизмов согласования единственного поставщика по результатам несостоявшихся процедур. Трудности возникли и с формированием контрактных служб и передачей полномочий по закупкам вновь назначенным специалистам, которые часто не имеют опыта работы в сфере госзаказа. В итоге организации допускают ошибки в документации, причем нередко из-за неясных и противоречащих друг другу формулировок 44-ФЗ, а также из-за большой нагрузки на сотрудников контрактных служб, не имеющих достаточно времени для тщательной вычитки составляемых документов. Для наглядности: только в 44-ФЗ 339 страниц, а в комментарии к закону - 648.

Самые проблемные вопросы 44-ФЗ связаны с предъявлением одинаковых требований ко всем заказчикам. При этом сам закон рассчитан на среднего и крупного заказчика, а в России большой сегмент государственных организаций, суммарный годовой объем закупок которых не превышает 500 тыс. руб.

Соответственно нормы нового закона создают сложности для малых и микрозаказчиков, таких как избирательные комиссии или детсады, а в регионах таких заказчиков большинство. Большие сложности для них связаны с пятипроцентным ограничением (от годового объема) закупок у единственного поставщика на сумму, не превышающую 100 тыс. руб. Необходимость проводить конкурентные закупки с небольшой начальной ценой требует серьезных временных и трудовых ресурсов, которые в большинстве случаев у малых заказчиков отсутствуют. Кроме этого, вступившие в силу изменения КоАП РФ приводят к тому, что цена ошибки при малых закупках в разы превышает уровень оплаты труда специалистов, занимающихся размещением заказов для государственных и муниципальных нужд.

По данным доклада Минэкономразвития России о мониторинге применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в III квартале 2014 года, можно выявить следующие проблемы, возникающие при реализации контрактных отношений:

1. неоднозначное толкование понятия отдельных статей;
2. отсутствие единообразной правоприменительной практики;
3. сложность и перегруженность закона;
4. отсутствие сбалансированности требований к заказчику и поставщику;
5. колоссальные риски в деятельности заказчика;
6. несоразмерные размеры штрафов;
7. кадровая проблема;
8. проблема в приемке товаров, работ, услуг;
9. жесткие требования к планированию;
10. сговор участников закупок, рейдерство, недобросовестный демпинг;

Неоднозначное толкование понятия отдельных статей закона проявляется в том, что ряд положений Закона № 44-ФЗ содержит понятие «наименование места происхождения товара». Так, например, наименование места

происхождения товара при необходимости указывается заказчиком при описании объекта закупки в соответствии со статьей 33 Закона № 44-ФЗ и в заявке участника в соответствии со статьей 66 Закона № 44-ФЗ.

Неоднозначное толкование норм, связанных с указанием наименования места происхождения товара, приводит к тому, что контрольные органы в ряде случаев не согласовывают осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) по причине отсутствия полного места происхождения товара. Например, указано «Российская Федерация», при этом, по мнению контрольного органа, требуется полное указание места происхождения товара (почтовый адрес).

Следует отметить, что Законом № 44-ФЗ данное понятие не определено.

Вместе с тем для целей Закона № 44-ФЗ полагаем достаточно указывать страну происхождения товара, которая влияет на применение преференций, запретов и ограничений допуска.

В тех случаях, когда наименование места происхождения товара является объектом правовой охраны, необходимо указывать наименование места происхождения товара с учетом положений статьи 1516 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Избыточная нагрузка на контрольные органы в сфере закупок, связанная с необходимостью согласования заключения контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) по результатам несостоявшихся процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

При проведении электронного аукциона и запроса котировок Законом № 44-ФЗ не предусмотрена возможность установления требования о предоставлении информации о стране происхождения товара, что исключает применение преференций.

Неопределенность порядка оформления результатов заказчиками «экспертизы своими силами». При проведении заказчиками экспертизы, осуществляемой для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их

соответствия условиям контракта, своими силами выявлены сложности, связанные с неоднозначным урегулированием порядка оформления ее результатов. По мнению Минэкономразвития России, при проведении экспертизы своими силами составление отдельного документа (экспертного заключения) не является обязательным. Результатом проведения такой экспертизы является документ, подтверждающий приемку товара, результатов выполнения работ, оказанию услуг. Из данной нормы может быть сделан вывод, что документ о приемке результатов исполнения контракта и заключение по результатам экспертизы во всех случаях должны быть двумя разными документами.

Отсутствие информации о составе комиссии заказчика в целях исключения конфликта интересов. В связи с установлением в соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ требования к участникам закупок об отсутствии между участником закупки и заказчиком конфликта интересов участникам для декларирования соответствия указанному требованию необходимо заблаговременно обладать информацией о руководителе заказчика, членах комиссии по осуществлению закупок, руководителе контрактной службы заказчика, контрактном управляющем.

Необходимость корректировки сроков предоставления протоколов разногласий при заключении контрактов по результатам электронного аукциона. Анализ практики заключения контрактов по результатам проведения электронных аукционов показал, что в отдельных случаях победители таких аукционов представляют протокол разногласий на размещенный заказчиком проект контракта в течение тринадцати дней после размещения на официальном сайте протокола подведения итогов аукциона с учетом положений части 13 статьи 70 Закона № 44-ФЗ. При этом согласно положениям частей 2 и 3 указанной статьи контракт должен быть подписан победителем аукциона не позднее десяти дней после размещения на официальном сайте протокола подведения итогов аукциона. В противном случае он признается уклонившимся от подписания контракта. Таким образом, согласно статье 70

Закона № 44-ФЗ сроки подписания контракта победителем аукциона и сроки направления им протокола разногласий отличаются.

Неурегулированность вопроса о полномочиях органов контроля при согласовании закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) автономными учреждениями, государственными, муниципальными унитарными предприятиями, осуществляемых в соответствии с частью 4 статьи 15 Закона № 44-ФЗ.

Затягивание осуществления закупочных процедур при внесении изменений в план-график в случае признания предыдущих процедур несостоявшимися.

Затягивание сроков выполнения и удорожания строительных работ в силу необходимости проведения повторной экспертизы проектной документации (несоответствие статей 33 и 66 Закона № 44-ФЗ требованиям Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Отсутствие на официальном сайте полной информации об объеме работ и услуг, в том числе имеющейся у заказчика проектной документации, что нарушает права участников закупок и приводит к злоупотреблениям.

Недобросовестные заказчики при конкурсах, запросах предложений и запросах котировок (в отличие от электронного аукциона) устанавливают любые правила описания участником объекта закупки, что позволяет отклонять «нежелательных» участников закупок.

Сложности исполнения контрактов в установленные сроки. В настоящее время в Законе № 44-ФЗ отсутствует норма, устанавливающая право заказчика продлевать сроки исполнения контракта на время согласования в контрольном органе в сфере закупок заключения контракта в соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, что часто делает невозможным исполнение контракта в срок, ранее установленный в документации о закупке и проекте контракта.

Сложность и перегруженность закона

«Для проведения обычной закупки необходимо знание Закона № 44-ФЗ, а это 339 страниц, также комментарий к закону – 648 страниц. Не обойтись и без знания подзаконных актов, а это еще 409 страниц. Плюс – классификаторы (ОКВЭД, ОКПД, ОКЕИ) – 3610 страниц. В итоге получается более 5 тысяч страниц, или более 10 кг бумаги. Для любого эксперта довольно непросто не только изучить, но и удержать в памяти столь огромную массу информации.» Что уж говорить о малых организациях, в которых контрактный управляющий назначается из числа работников учреждения, зачастую без его согласия.

Колоссальные риски в деятельности заказчика.

На госзаказчика возложена большая ответственность за несоблюдение норм закона, которые зачастую происходят по не знанию и неопытности госзаказчика, и отсутствия у него соответствующей профессиональной подготовки. Размер штрафных санкций несоизмерим с уровнем заработной платы сотрудника, особенно это касается малых предприятий которые по закону не имеют права создавать контрактную службу, и в которых назначается один контрактный управляющий, который зачастую проводит тендер в ущерб качеству закупаемых товаров, работ, услуг, дабы не нарушить нормы 44-ФЗ, и не привлечь внимание ФАС к контрактам своей организации. И не редкость когда сотрудники отказываются от назначения их на должность контрактных управляющих, вплоть до увольнения.

Несоразмерные размеры штрафов.

Как уже было сказано выше, контрактный управляющий или контрактная служба, заключают контракты строго по правилам электронного аукциона (как преобладающего способа госзакупок), в ущерб качеству закупаемых товаров, работ, услуг, дабы не привлечь внимание ФАС, и не получать штрафные санкции. Чем зачастую и пользуются недобросовестные исполнители заказа, которые могут из принципа подать жалобу в УФАС, тем самым спровоцировав проверку контракта.

Кадровая проблема.

Если посмотреть на процесс закупок, то контролировать и выявлять нарушения легко, – сложно применять этот Закон. Одна из главных проблема в 44-ФЗ – это кадровая проблема. С 2014 года впервые заказчиков обязали учиться этому Закону. Заказчики, пройдя первоначальное обучение по 44-ФЗ, понимают, что применять его невозможно, что на каждого ложится колоссальная персональная ответственность, соответственно, начинаются массовые увольнения. Трудность возникает в том, что, несмотря на обязательное обучение, в итоге организации не могут получить квалифицированных специалистов, которые реально смогут применять этот закон без нарушений. Прошедшие обучение заказчики не являются гарантией того, что они справляются с работой, в этом вопросе нужна большая практика.

Проблема в приемке товаров, работ, услуг.

Очень часто при исполнении контракта, поставщик предоставляет некачественные товары, работы, услуги, за счет низкой цены контракта, которую он сам и предложил для победы в электронном аукционе. Либо товары, работы, услуги, не соответствуют тем требованиям, которые изначально прописывались в условиях контракта. Тем самым госзаказчику при приемке товаров, работ, услуг, приходится проводить экспертную оценку поставленных товаров, работ, услуг, что влечет за собой дополнительные материальные и временные затраты.

Жесткие требования к планированию

Высокие требования в части указания в плане-графике начальных (максимальных) цен контрактов планируемых закупок. Мониторинг проведенный Минэкономразвития России показывает, что расчет начальной (максимальной) цены контракта в соответствии с правилами, установленными Федеральным законом № 44-ФЗ, еще на стадии планирования закупки при составлении плана-графика требует значительных трудозатрат, как и последующий пересчет этой цены уже при подготовке к осуществлению закупки. Сложная процедура описания характеристик объекта закупки в плане-графике. Полученные в ходе мониторинга значения показателей

свидетельствуют о недостаточном качестве планирования закупок, поскольку около половины запланированных в определенный период закупок в дальнейшем так и не были осуществлены в течение года.

Сговор участников закупок, рейдерство, недобросовестный демпинг.

Как отмечает Федеральная антимонопольная служба, самым серьезным нарушением антимонопольного законодательства являются антиконкурентные соглашения - чаще всего они находят свое выражение в форме картельных сговоров. Словом «картель» называют тайную договоренность конкурирующих в пределах одного товарного рынка предпринимателей, направленную на получение сверхприбыли и, как следствие, ущемляющую интересы потребителей. Ценовой сговор при проведении торгов выражается в заключении участниками торгов (потенциальными конкурентами) соглашения об условиях получения контракта до начала торгов. Существует несколько возможностей выиграть торги обманным путем, причем все они известны Федеральной антимонопольной службе и по ним существует однозначная сложившаяся административная и судебная практика, например:

- заявки с самыми выгодными предложениями цены подаются участниками сговора по очереди,
- участниками торгов выдвигаются заранее неприемлемые условия или цены (таким образом, победитель оказывается безальтернативным),
- участники торгов без видимых оснований отзывают поданные ранее заявки,
- в некоторых случаях возможны такие наказуемые законом действия, как шантаж и применение насилия в отношении возможных конкурентов.

В обмен на свой «проигрыш» «компании-неудачники» получают другой контракт, субподряд у выигравшего, денежное или иное вознаграждение. Особняком в ряду нарушений стоят сговоры и/или согласованные действия при проведении электронных аукционов. ФАС России борется с антиконкурентными соглашениями в рамках электронных аукционов, которые

имеют различные проявления, но наиболее распространенными являются две схемы:

- минимальное снижение цены со стороны одного участника и «молчание» других;
- согласованные действия по резкому снижению минимальной цены государственного контракта, без намерения в последующем заключить государственный контракт (т.н. схема «таран»).

Итак, выше были указаны некоторые проблемы нового закона, с которыми зачастую приходится сталкиваться госзаказчикам. Однако, анализируя личный опыт общения с госслужащими, работающими в разных организациях, мы можем выделить несколько фактов их недовольства работой нового закона. В первую очередь это конечно качество поставляемых товаров (работ, услуг). Непосредственные пользователи данными товарами (работами, услугами) отмечают, что качество этих товаров (работ, услуг) значительно снизилось по сравнению с периодом действия Закона 94-ФЗ. Это зачастую объясняется тем, что нормы закона стали жестче по отношению к заказчику, преобладающим способом проведения торгов у госзаказчика является электронный аукцион, что в свою очередь объясняется наименьшими рисками для госзаказчика при проведении данного способа торгов. На рисунке 5 представлена диаграмма количественной доли извещений за 2015 год, по данным Министерства экономического развития[66].



Рисунок 5 – Количественная доля извещений в 2015 году

Соответственно согласно правилам проведения электронного аукциона, основным критерием определения победителя торгов является цена, таким образом, участник, предложивший наименьшую цену, является победителем аукциона, а как показывает практика минимальная цена товара (работы, услуги), свидетельствует о низком качестве поставляемого товара (работы, услуги). Так и получается, что из практики мы видим как закупаются ручки которые плохо пишут, картриджи которые плохо печатают техника которая плохо работает и.т.д. При этом у госзаказчиков нет законных рычагов воздействия на таких участников торгов, так как это будет противоречить принципу открытости и доступности госзакупок. Поэтому госзаказчикам приходится в рамках закона как-то изворачиваться, дабы не допустить таких недобросовестных исполнителей к участию в торгах.

Еще одной очень серьезной проблемой для пользователей госзаказа является срыв торгов участниками, в результате которого госзаказчик вовремя не может получить необходимый товар (работу, услугу). Который зачастую актуален только определенный период времени, а при срыве торгов и переносе заказа на другое время теряется сам смысл заказа, так как он не был исполнен в нужное время. К таким случаям можно отнести, например ремонт дорог в летний период времени. Если компания выигравшая торги по каким либо причинам откажется исполнять контракт, либо она окажется фирмой однодневкой, единственной целью которой было демпинг с целью шантажа добросовестных компаний ради получения с них денежных средств, то чтобы госзаказчику разместить новый контракт по всем правилам закона, то на это уйдет большое количество времени, в результате чего будет упущен сезон дорожных работ. Таким образом, принцип открытости и равноправия организаций к исполнению госзаказа порождает поле для преступных действий со стороны потенциальных исполнителей госзаказа, что является достаточно серьезной проблемой, из за которой в конечном итоге страдает потребитель. Вдобавок к этому, проблемой является и сам демпинг при проведении торгов,

так как он фактически исключает победу серьезных организаций, дорожащих своей репутацией и исполняющих госконтракт на достаточно качественном уровне. Это происходит по причине того что вышеупомянутые организации не могут конкурировать с «демпингующими» компаниями готовыми работать за любые деньги, качество работ которых, естественно соответствует итоговой цене контракта. С этой проблемой государство конечно пытается справиться, применяя разные антидемпинговые механизмы, но этого явно не достаточно.

Конечно же, нельзя не отметить кадровую проблему. Большое недовольство вызывает у сотрудников назначение их контрактными управляющими в малых организациях с годовым оборотом не превышающим 100 миллионов рублей, это связано с тем, что зачастую на эту должность руководитель организации назначает кого-то из числа сотрудников данной организации, и как правило с тем же окладом, что вызывает большое недовольство этого сотрудника, так как на него ложится большая ответственность, и огромное количество работы и материала, который нужно изучить за ту же заработную плату. К тому же в законе четко не прописано каким образованием должен обладать сотрудник назначаемый на эту должность, а значит, человек потенциально может стать нарушителем норм закона. На данный момент эта проблема так и не решена.

Что касается исполнителей госзаказа, то и здесь не обошлось без ложки дегтя. Очень серьезно стоит проблема компаний однодневок, которые создаются для участия в торгах и вымогательства путем шантажа добросовестных участников торгов, с целью получения денег за уступку в этих торгах. Так же существует проблема договорных торгов, когда участники заранее договариваются о предстоящей «борьбе» за госзаказ, в которой каждый имеет свою выгоду. Конечно, в законе прописаны меры борьбы с такими ситуациями, например антидемпинговые меры, обеспечение контракта, банковские гарантии и.т..д., но как правило они не применимы не во всех случаях, и не дают сто процентной уверенности в честности проведения торгов. Но это что касается нарушений со стороны исполнителей госзаказа, а что

касается самих госзаказчиков, то тут тоже не все так гладко. Во первых конечно это нарушения связанные с искусственным отсеиванием «ненужных» участников торгов разными способами, это например замена местами букв кириллицы на латиницу, что незаметно визуально, но для ЭВМ это является непреодолимым препятствием, то есть замена одной буквы на латинскую, о которой будет знать только «нужный» участник торгов, заведомо исключит «нежелательных» участников, так же возможно запутывание потенциальных участников путем именованя объекта заказа нестандартными терминами, например, вместо ксерокса написать электронная машина для создания копий, или вместо бензина писать горючая прозрачная жидкость для заправки автотранспорта, и.т.д. Конечно, такие махинации остаются на совести госзаказчиков, но тем не менее такое происходит. Что касается государства, то оно конечно должно мониторить процесс госзакупок, анализировать проблемы, и решать их по мере поступления. На рисунке 6 схематично изображены основные проблемы контрактной системы.

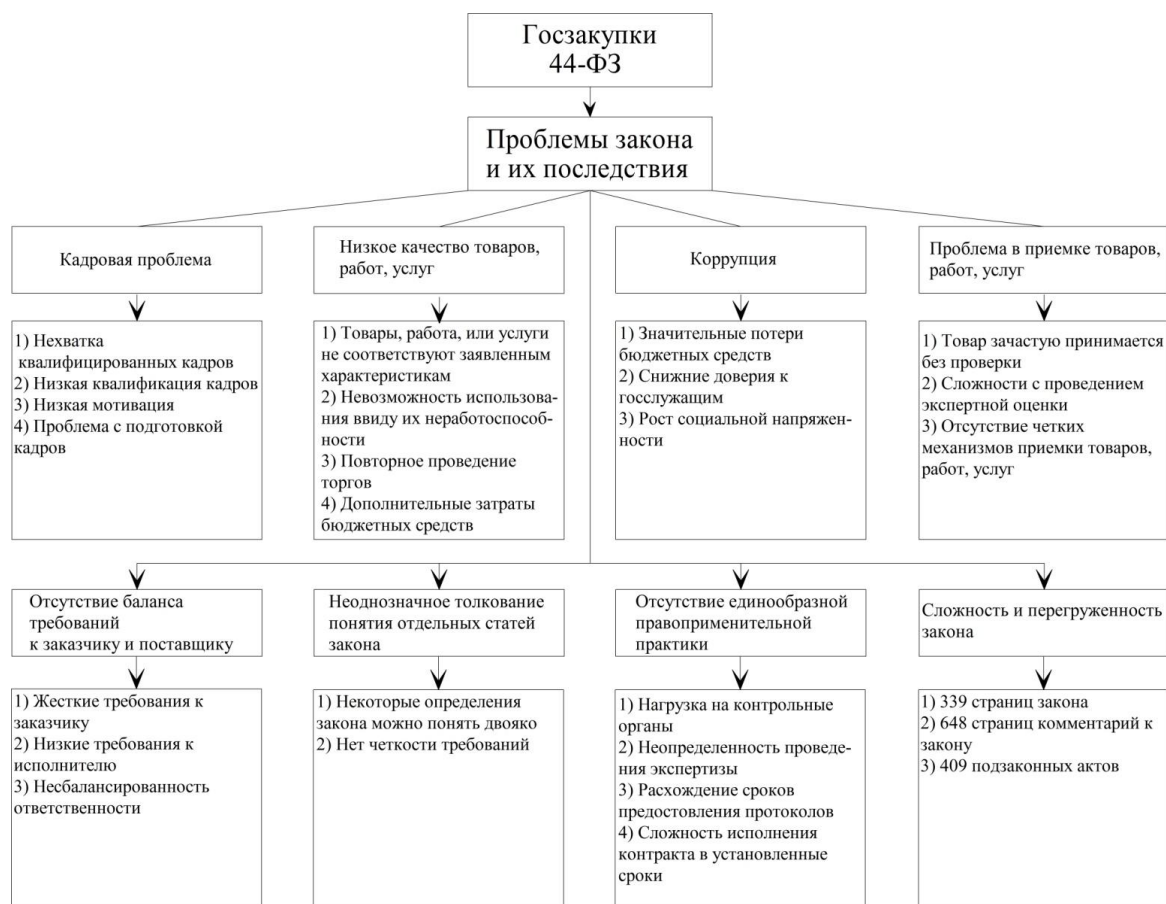


Рисунок 6 – Проблемы контрактной системы и их негативные последствия

В итоге можно сказать, что Федеральный закон 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», принятый 5 апреля 2013 года, вступил с действие с 1 января 2014 года. Внедрение контрактной системы в Российской Федерации является одной из крупных реформ в сфере государственного управления. Проведение этой реформы будет осуществляться в период 2014-2017 годов, когда будут последовательно формироваться основные институты новой системы государственных и муниципальных закупок в России. Таким образом, основные позитивные эффекты от внедрения контрактной системы в Российской Федерации станут реальностью только к концу 2017 года. По итогам первого года реформ нельзя в полной мере оценить результаты создания контрактной системы. Однако итоги первого года дают возможность определить корректность выбранного пути, результативность уже действующих институтов, оценить темпы реформ и риски их дальнейшего развития.

2.3 Механизм организации и проведения государственных закупок и его эффективность

Проект контракта разрабатывает заказчик. В его основе – определение объемов работ и составление технического задания. Однако представители заказчика зачастую не могут установить точные объемы (из-за того что не являются специалистами в данной области) и определяют их «на глаз». Когда победитель конкурсов и аукционов вникает в задание, он с удивлением узнает, что реальные объемы существенно отличаются от указанных в смете, причем они могут оказаться как больше, так и меньше.

Когда заказ размещается путем проведения торгов, проект контракта прикладывается к конкурсной (аукционной) документации и документации о конкурсе (аукционе).

Рассмотрим механизм организации и осуществления государственных закупок на примере электронных торгов, поскольку в свете развития электронных технологий и совершенствования законодательства РФ (в сфере снижения затрат на государственные закупки) большая часть заказов размещается на электронных торговых площадках.

В соответствии с ч. 1 ст. 59 Закона № 44-ФЗ под аукционом в электронной форме (электронным аукционом) понимается аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором.

Таким образом, главными плюсами электронных торгов называются общедоступность и относительная открытость таких аукционов. Электронные закупки дают возможность доступа к государственным заказам малым и средним предприятиям, обеспечивая равенство бизнеса и не допуская возможность отбора заранее, до начала торгов, определенных крупных предприятий, особо приближенных к каким-либо представителям власти.

Предоставление законодателем возможности проводить аукционы именно в электронной форме избавило, прежде всего, участников размещения заказа от подготовки талмудов документов на бумажном носителе, а заказчика – от хранения и перемещения этих документов, позволив им обмениваться документами в электронной форме с заверением их электронной цифровой подписью, что привело к существенному сокращению сроков размещения заказов, так как нет необходимости ждать долгожданной публикации в печатных СМИ. Более того, до стадии рассмотрения второй части заявки участник размещения заказа остается для заказчика неизвестным, а его предложения о цене – анонимными.

Особое значение для участников размещения играет техническая составляющая всего процесса. Ведь именно от стабильности, скорости и

корректности работы сайта электронной площадки зависит возможность нормальной реализации своих прав участниками размещения.

За последние годы система государственных закупок получила мощное информационное обеспечение в виде общероссийского официального сайта. Однако централизация закупок на едином сайте не решает множества проблем управления финансовыми ресурсами, в частности, не установлены преграды на пути злоупотреблений заказчиков при формировании начальных цен контрактов и общих условий закупки, ограничивающих конкуренцию. ГИС ГМП не следует сравнивать с уже привычными официальными сайтами Российской Федерации в Интернете для размещения информации о государственных (муниципальных) закупках (www.zakupki.gov.ru) и учреждениях (www.bus.gov.ru). ГИС ГМП — это некая информационная среда, с которой взаимодействуют информационные системы поставщиков информации о начислениях, поставщиков информации о платежах, многофункциональных центров, порталов государственных (муниципальных) услуг путем направления уведомления в систему или запроса информации из нее.

Перед регистрацией на едином сайте госзакупок органа, уполномоченного на размещение заказов для заказчиков, заказчики должны пройти процедуру предварительной регистрации в сводном перечне заказчиков казначейства.

Многие руководители организаций рассматривают госзаказ как одну из возможностей выжить в непростых экономических условиях. А для этого необходимо знать все этапы ведения электронных торгов на едином сайте госзакупок. Для участия в электронном аукционе участнику необходимо прежде всего ознакомиться с документацией об аукционе.

Чтобы стать участником электронного аукциона, организации необходимо пройти аккредитацию у оператора электронной площадки. Аккредитация осуществляется сроком на три года (с возможностью ее прохождения на новый срок). Ее наличие дает право участнику размещения

заказа участвовать во всех открытых аукционах в электронной форме, проводимых на такой электронной площадке. Это следует из норм ст. 61 Закона № 44-ФЗ.

Для прохождения аккредитации участник размещения заказа должен представить оператору электронной площадки документы и сведения, перечень которых содержится в ч. 2 ст. 61 Закона № 44-ФЗ. Обязательное составление документов в электронном виде предусмотрено и для участников электронных торгов (открытых аукционов в электронной форме). При этом ч. 3 ст. 61 установлено, что требовать представления документов и сведений, не входящих в этот перечень, оператор не вправе.

Объем представляемых документов отличается от сферы деятельности. Так, в рамках традиционных госзакупок включение объекта капитального строительства в федеральную адресную инвестиционную программу предполагает наличие уже утвержденной в установленном порядке проектной документации.

Плата за аккредитацию на электронной площадке взимается только с лица, с которым заключается контракт, и ее размер невелик. Согласно Информационному сообщению Минэкономразвития России «О завершении экспертизы операторов электронных площадок» плата, взимаемая за участие в аукционе, не может превышать 3000 руб. Например, на сайте ЗАО «Сбербанк-АСТ» говорится, что с 1 августа 2012 г. размер денежных средств, списываемых оператором со счета победителя в качестве платы за участие в открытом аукционе, составляет 2000 руб. (взимается с победителя).

Электронный документооборот направлен на достижение объективной оценки конкурсных заявок, так как в этой области было выявлено большое количество злоупотреблений со стороны недобросовестных госзаказчиков.

Участник электронного аукциона должен располагать электронной цифровой подписью. При этом по одной ЭЦП можно работать на всех электронных площадках, поскольку ЭЦП – не ключ к площадке, а электронная цифровая подпись, используемая для заверения документа вместо подписи

рукописной. Федеральный, региональный и муниципальный заказчики могут оформить ЭЦП в Федеральном казначействе по месту открытия лицевого счета и абсолютно бесплатно. Остальные участники и заказчики оформляют ЭЦП за плату. Услугу по получению ЭЦП предлагают практически все площадки, а также различные удостоверяющие центры.

Организации, принявшие решение об участии в электронных аукционах, должны позаботиться о наличии у них сертификата ключа проверки электронной подписи. Ключ проверки электронной подписи должен быть указан в квалифицированном сертификате. Причем при выборе специализированной организации, выдающей такие сертификаты, целесообразно выяснить, на каких из пяти электронных площадок (или на всех без исключения) торговые организации — участники размещения заказов смогут участвовать в конкурсах и аукционах.

Вначале необходимо внимательно изучить сметную документацию. Примерно просчитав себестоимость работ, определить, на какое максимальное снижение цены может пойти компания и есть ли смысл участвовать в конкурсе или аукционе.

Далее определяются финансовые возможности исполнителя, необходимые для выполнения конкретного госзаказа. Эта стадия очень важная для участника размещения госзакупок, потому что заказчик может выдвинуть требование об обеспечении исполнения контракта. В этом случае государственный контракт будет заключен только после того, как исполнитель выполнит это требование. В случае невыполнения или ненадлежащего выполнения обязательств по государственному контракту исполнитель лишается права на экономическое стимулирование.

Участник электронного аукциона несет следующие денежные траты, связанные с участием в аукционе:

- средства, внесенные в качестве обеспечения заявки в соответствии с положениями ст. 44 Закона № 44-ФЗ. Как правило, составляют 0,5 — 5% начальной (максимальной) цены контракта;

– плата оператору электронной площадки за участие в электронном аукционе. Взимается с победителя аукциона (как подписавшего контракт, так и уклонившегося от его подписания) в размере 2000 — 3000 руб.;

– средства, внесенные в качестве обеспечения исполнения контракта, или вознаграждение по договору банковской гарантии. Обеспечение представляется заказчику после победы в аукционе перед заключением контракта.

С одной стороны, средства, внесенные в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе, по своей природе являются не чем иным как задатком. По сути, сумма задатка, остающаяся у заказчика, является санкцией за нарушение договорных обязательств. Минфин в Письме от 18.01.2008 № 03-03-06/1/12 придерживается иного мнения: сумму задатка, остающегося у контрагента в связи с невыполнением договора по вине выдавшей его стороны, нужно рассматривать как безвозмездно переданное имущество.

Формами предоставления обеспечения в соответствии с ч. 3 ст. 96 Закона № 44-ФЗ могут выступать:

- 1) банковская гарантия, выданная банком;
- 2) внесение денежных средств на специальный счет заказчика.

При этом условием допуска к торгам является не фактическое поступление обеспечения на счет заказчика, а приложение документа, подтверждающего перечисление денежных средств на данный счет, в составе соответствующей заявки.

Данные варианты финансового обеспечения реалистичны, потому что у соискателей госзаказа нередко отсутствуют свободные оборотные средства, которые можно использовать в качестве залога.

Способ обеспечения исполнения контракта определяется участником размещения заказа, с которым заключается контракт самостоятельно. Причем первые два способа связаны у участника размещения заказа с расходами по оплате услуг банка, ведь они не являются бесплатными, а оказываются на возмездной основе.

Если требование об обеспечении контракта установлено заказчиком, то обычно оно не превышает 30% начальной (максимальной) цены контракта, указанной в извещении о проведении торгов или же в самом контракте. Если контрактом предусмотрено условие об авансе, то размер обеспечения не может быть менее суммы аванса (ч. 6 ч. 3 ст. 96 Закона № 44-ФЗ).

Это означает, что заказчику предоставлена граница, в пределах которой он вправе определять размер обеспечения заявки. Отметим, что заказчик вправе в соответствующей документации о торгах привязать размер обеспечения заявки к цене, предлагаемой самостоятельно участником. При этом минимальный размер обеспечения заявок для конкурсов и аукционов не предусмотрен, а для открытых аукционов в электронной форме он определен как 0,5% начальной (максимальной) цены контракта (цены лота).

Денежные средства, направленные на обеспечение заявки, возвращаются проигравшим участникам в полном объеме, а с победителя после подписания государственного контракта удерживается фиксированная сумма. Организация, которая перечислила сумму в обеспечение заявки на участие в аукционе, выиграла его, но впоследствии отказалась от подписания контракта, тем самым потеряла сумму обеспечения.

За выдачу банковской гарантии организация уплачивает гаранту вознаграждение. Конкретные размеры вознаграждения и порядок его уплаты устанавливаются индивидуально в каждом соглашении о выдаче банковской гарантии.

Белоцерковский Е.Я. рекомендует соискателю обращаться в банк за гарантией заранее, еще до проведения аукциона. В Москве проверка банковских гарантий заказчиками стала обязательной. Согласно Распоряжению Правительства Москвы от 11 октября 2011 г. № 792-РП «Об утверждении Регламента проверки заказчиками города Москвы банковских гарантий и поручительств, представляемых победителями торгов в качестве обеспечения исполнения контракта», а также в случае предоставления банковской гарантии заказчик должен проверить, имеется ли у банка лицензия, не отозвана ли она,

соответствует ли совокупная величина банковских гарантий, учтенных в реестре гарантийных обязательств ЕАИСТ, капиталу банка, и в течение одного дня направить в банк запрос о том, выдавалась ли данная банковская гарантия и подтверждает ли банк ее существенные условия. В случае предоставления договора поручительства заказчик также в течение одного дня должен направить поручителю запрос о предоставлении поручительства, а также направить запрос в налоговый орган по месту постановки поручителя на учет для подтверждения сведений, содержащихся в документах, прилагаемых к договору поручительства (бухгалтерский баланс и пр.). Этим же Регламентом определен перечень случаев, когда обеспечение исполнения считается не представленным.

Одной из новелл в рассматриваемых отношениях является включение в контракт условия о банковском сопровождении контракта. Указано, что публичные органы определяют случаи банковского сопровождения. Правильность данной нормы не вызывает сомнений, однако возникает вопрос: что включает банковское сопровождение? Статья 35 Закона № 44-ФЗ не содержит ответа на этот вопрос. В других нормативных актах также отсутствует это понятие. Другой вопрос: чем отличается банковское сопровождение от банковских операций со счетами? Введение данной нормы, возможно, целесообразно и оправданно, однако это не юридическая категория, а экономическая, закон же должен быть написан юридическим языком.

Однако существовавшее на тот период правовое регулирование не гарантировало надлежащий уровень защиты интересов заказчиков, а следовательно, и интересов публично-правовых образований, от чьего имени выступают заказчики, при выборе участниками размещения заказа данного способа обеспечения исполнения контракта.

В связи с изменениями в законодательстве о госзакупках, внесенными Федеральным законом от 20.07.2012 № 122-ФЗ, обеспечение исполнения контракта в форме договора поручительства было исключено. Как указано в Письме ФАС России от 30.07.2012 № ИА/24213 документация о торгах впредь

не должна содержать положений о возможности представления обеспечения исполнения контракта в форме договора поручительства.

Участники открытого аукциона или их представители, опоздавшие на регистрацию, считаются не явившимися и к процедуре аукциона не допускаются. Приведенные положения являются императивными, и иное правовое регулирование рассматриваемой ситуации законодательством о госзаказе не предусмотрено. В случае допуска к процедуре аукциона опоздавшего участника аукциона любой участник аукциона вправе обжаловать результаты аукциона в порядке, предусмотренном гл. 6 Закона № 94-ФЗ.

На третьем шаге процесса участия в аукционе важно грамотно составить первую часть заявки. От ее оформления на 99% зависит, допустят участника размещения заказа до электронного аукциона или нет.

Первая часть заявки должна быть подписана ЭЦП лица, уполномоченного действовать от имени участника размещения заказа. Кроме информации, подтверждающей внесение обеспечения, к любой заявке на участие в открытом электронном аукционе требуется прикрепить документ в отсканированной форме, который регламентирует, какие материалы будет применять исполнитель, и через ЭТП отправить этот документ в тендерную комиссию. Без него заявка рассматриваться не будет, так что, забыв про отсканированную копию, участник размещения заказа может сразу начать искать другие госзаказы.

На четвертом шаге происходит формирование второй части заявки. При этом лицо, уполномоченное действовать от имени участника размещения заказа, должно подписать ЭЦП вторую часть заявки. Для корректного и своевременного оформления проекта государственного контракта по желанию участника размещения заказа в состав второй части заявки могут быть включены отдельным файлом актуальные сведения об организации.

Важным изменением является сокращение минимального срока размещения извещения о проведении открытого конкурса: с 30 дней (до дня вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к

поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе) до 20 дней (ч. 1 ст. 49 Закона № 44-ФЗ). При этом процедура вскрытия конвертов с заявками участников оформляется конкурсной комиссией соответствующим протоколом, подписываемым всеми членами комиссии и заказчиком. Установленный Законом № 44-ФЗ двадцатидневный срок соответствует п. 5 ст. 448 ГК РФ, устанавливающему такой же срок для заключения договора по результатам торгов, если предметом торгов являлось право на заключение договора.

Законом № 44-ФЗ уточнены положения об открытости процедур определения победителей конкурса (ч. 2 ст. 52 Закона). Право участников размещения заказа присутствовать при вскрытии конвертов с заявками на участие в конкурсе и обязанность заказчика предоставить такую возможность дополнены описанием результата исполнения такой обязанности — заказчик признается исполнившим эту обязанность, если участникам открытого конкурса предоставлена возможность получать в режиме реального времени полную информацию о вскрытии конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе и (или) об открытии указанного доступа.

По мнению Куличева Р.Б., такая возможность, помимо непосредственного присутствия участников конкурса при вскрытии конвертов с заявками и (или) открытии доступа к заявкам, может быть обеспечена путем интернет-трансляции в режиме «on-line» процедуры вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе. Данная мера должна положительно отразиться на объективности определения победителя конкурса за счет увеличения доступности наблюдения за процессом вскрытия конвертов с заявками участников конкурса. Однако интернет-трансляция должна быть доступна только для лиц, подавших заявки на участие в конкурсе, и к ней не должны получить доступ иные лица, не подавшие таких заявок.

В соответствии с логикой законодательства о госзаказе государственные заказчики должны выбирать минимальное ценовое предложение только из предложений тех участников размещения государственного заказа, у которых

документация полностью соответствует установленным и обнародованным на официальном сайте требованиям. Однако действующий механизм организации и осуществления государственных закупок содержит такое количество «подводных камней», что наткнуться на них может даже опытный участник. Поэтому победителем аукциона признается участник, предложивший наиболее низкую цену контракта, при условии, что его заявка соответствует установленным требованиям.

При заключении государственного контракта по результатам проведения открытого аукциона в электронной форме особое внимание нужно уделять срокам представления необходимой документации. Итак, заказчик в течение 5 дней со дня размещения на электронной площадке протокола проведения аукциона размещает на электронной площадке проект контракта (без своей подписи). Победитель электронного аукциона должен ознакомиться с проектом контракта и, если нет возражений, подписать его, а также документ об обеспечении исполнения контракта (в случае если заказчиком было установлено требование обеспечения исполнения контракта) электронной цифровой подписью. Срок исполнения данной части процедуры – 5 дней.

При этом в контракт в обязательном порядке включаются и не подлежат изменению (ни по согласованию сторон, ни в одностороннем порядке) условия, указанные в извещении о проведении торгов и документации о проведении торгов, в извещении о проведении запроса котировок, а также в заявках участников, признанных победителями.

Вместе с тем согласно ст. 528 ГК РФ поставщик, получивший проект контракта, вправе подписать его с составлением протокола разногласий. Заказчик должен рассмотреть этот договор и принять по нему решение — согласовать разногласия или отклонить их. В силу специального регулирования Законом № 44-ФЗ порядка заключения контракта общие нормы, приведенные в ст. 528 ГК РФ, применяются только в отношении условий, которые стороны вправе изменять, а также в случае заключения контракта с единственным поставщиком. Поставщик, которому предложено заключить контракт, не

вправе включать в протокол разногласий обязательные условия. Если по этой причине контракт не подписан в срок, установленный в соответствии с Законом № 44-ФЗ, поставщик признавался уклонившимся от заключения контракта и включен в реестр недобросовестных поставщиков.

При наличии разногласий по проекту контракта победитель открытого аукциона составляет и размещает на электронной площадке протокол разногласий, подписанный усиленной ЭЦП. В этом протоколе называются положения проекта контракта, не соответствующие извещению о проведении аукциона, документации об открытом аукционе в электронной форме. Заказчик в течение 3 дней рассматривает его и снова без подписи возвращает на электронную площадку. Победитель вновь знакомится с документами. Процедура продолжается, пока между участниками сделки не останется неурегулированных вопросов. Контракт может быть заключен не ранее чем через 10 дней со дня размещения на официальном сайте протокола подведения итогов открытого аукциона в электронной форме (п. 9 ст. 70 Закона № 44-ФЗ).

В Письме от 17.03.2011 № АК/9281 Федеральная антимонопольная служба разъяснила, что участник размещения заказа в случае непредставления в качестве обеспечения безотзывной банковской гарантии или передачи заказчику в залог денежных средств в размере обеспечения исполнения контракта, предусмотренном документацией о конкурсах и аукционах, признается уклонившимся от заключения контракта.

Законом № 44-ФЗ изменены права заказчика при уклонении победителя конкурса от заключения контракта, что было крамольно с точки зрения ч. 2 ст. 29 Закона № 94-ФЗ. Исключение данного права заказчика вполне логично, поскольку если победитель конкурса уклонился от заключения контракта, нет смысла и принуждать его к заключению контракта. Кроме того, судебные процессы, как правило, растягиваются на длительное время и необходимость в той или иной закупке у заказчика может отпасть.

Заказчики вправе определить обязательства по контракту, которые должны быть обеспечены, а в случае поставок новых машин и оборудования,

поставок медицинского оборудования должны определить такие обязательства и обязательство о предоставлении вместе с товаром обеспечения гарантии поставщика на товар в размере от 2 до 10% начальной (максимальной) цены контракта (цены лота).

Таким образом, победитель, получающий право заключить госконтракт, определяется, как правило, в два этапа. На первом этапе проверяются первые части заявок участников, на втором — оцениваются вторые части заявок и анализируются учредительные документы участников размещения заказа. Несоответствие установленным требованиям означает выбытие участника из «турнира». Однако вместе с победой не заканчивается история взаимоотношений заказчика и исполнителя госконтракта. Напротив, они вступают в ответственную фазу исполнения гражданско-правовых обязательств. Наглядное изображение механизма организации и проведения торгов представлено на рисунке 7.



Рисунок 7 – Механизм организации и проведения госзакупок

Данная схема иллюстрирует механизм проведения госзакупок в электронной форме. К критериям эффективности данного процесса можно отнести:

1. повышение скорости;
2. повышение мобильности;
3. снижение трудозатрат;
4. экономичность.
4. повышение надежности.

Повышение скорости проведения торгов в первую очередь конечно связано с переходом системы государственных закупок в электронный вид. Процедура торгов происходит гораздо быстрее, нет необходимости дожидаться бумажного варианта публикации результатов торгов и так далее.

Повышение мобильности произошло достаточно ощутимо. Это объясняется тем, что теперь ни заказчику, ни исполнителю заказа нет необходимости дожидаться по месту работы информации по торгам. Теперь они это могут делать с любого места, где есть доступ в сеть интернет. Это так же очень положительно сказалось на доступности к торгам организаций, отдаленных от места нахождения заказчика.

Снижению трудозатрат в первую очередь способствовало избавление от ведения бумажного документооборота. Теперь нет необходимости постоянно перемещать кипы бумажных отчетов и тому подобное, теперь все хранится в электронном виде, что безусловно облегчило труд работников государственных закупок.

Экономичность так же связана с переходом на электронный документооборот, происходит экономия на бумаге, принтерах, расходных материалах к ним и их обслуживании.

Что касается повышение надежности, то это конечно спорный вопрос. В целом теперь вся документация хранится в электронном виде, что исключает возможность случайной потери документов, но присутствует риск взлома системы киберпреступниками, что повлечет за собой серьезные последствия. К

тому же не редко происходит сбой в ЕИС госзакупок, и ее временная неработоспособность.

Но на сколько система эффективна, если сравнивать с ведением и сопровождением торгов в бумажных печатных изданиях, то да система в электронном виде гораздо быстрее, эффективнее, экономичнее, и менее трудозатратна. Если сравнивать с другими современными электронными системами, то работа единого сайта госзакупок в целом эффективна. Если не считать периодические перебои в работе сайта, но это в большей степени связано с постоянным совершенствованием сайта, и периодическими его изменениями, с 2016 года была введена ЕИС (единая информационная система), которая заменила единый сайт госзакупок, в связи с этим можно сделать вывод что система постоянно совершенствуется, и мы считаем что со временем работа ЕИС будет отлажена, и проблем возникать не должно.

В целом же можно смело утверждать, что переход системы госзакупок в электронную форму достаточно оправдан, это позволяет экономить средства и снижать трудозатраты, и ускорять сам процесс закупок, делать его более мобильным и быстрым, а это очень важные показатели в данной работе. И это вполне объяснимо, так как в век цифровых технологий, все больше отраслей переходят на электронный документооборот, и это неизбежный процесс, в котором все же больше преимуществ чем недостатков. Со временем планируется перевести систему госзакупок полностью в электронный вид, что скорей всего произойдет в недалеком будущем, и тогда уже можно будет сделать более конкретные выводы об эффективности системы.

Анализ применения Федерального Закона № 44-ФЗ показал:

1. система госзакупок улучшилась не для всех участников этого процесса, а преимущественно для государства;
2. новая система значительно усложнила процесс закупок для госзаказчика, и сделала ее для него более рискованной;
3. новой системе не удалось повысить качество закупаемой продукции, оно наоборот снизилось;

4. снизился уровень коррупции среди госзаказчиков;
5. повысился уровень коррупции среди исполнителей госзаказа, так же участились случаи разного рода мошенничества;
6. обострилась кадровая проблема, особенно у малых организаций;
7. значительно возрос уровень нагрузки и ответственности контрактных служащих;
8. получен эффект “мнимой” экономии бюджетных средств;
9. частые случаи срыва контракта по разным причинам.

Итак, исходя из информации, полученной при проведении анализа проблем применения нового Федерального Закона № 44-ФЗ, мы делаем выводы, что система госзакупок функционирующая в таком виде, создает множество проблем и неразберихи как среди госзаказчиков так и среди исполнителей госзаказа. Таким образом можно сказать, что система не функционирует на приемлемом уровне, для ее корректной и продуктивной работы требуется ряд мероприятий необходимых для ее совершенствования. Эти мероприятия могут иметь разный характер, это может быть как принятие каких либо нормативных актов, дополнение самого законодательства, либо внесение изменений в уже существующие статьи закона. Конечно, пока нельзя сказать что закон плохо функционирует хотя бы потому, что он еще не заработал в полную силу, так как внедрение закона запланировано постепенно в период с 2014 по 2017гг. Возможно, что после вступления в силу всех статей закона, и началом его полноценной работы ситуация с госзакупками изменится в лучшую сторону, но на данном этапе работы системы, существуют проблемы требующие скорейшего решения. При этом проблемы госзакупок нужно решать комплексно, так как в большинстве случаев они взаимосвязаны, и одна вытекает из другой, то есть невозможно решить одну проблему оставив при этом нерешенной другую. Отсюда следует, что нужно заниматься совершенствованием госзакупок во всех направлениях, анализируя все недочеты и жалобы участников госзакупок, тем самым отладив работу целого

механизма, так необходимого для благополучного развития государства как госзаказчика.

Далее мы постараемся проанализировать основные проблемы закона, и предложить мероприятия способные помочь справиться с недостатками новой системы, а так же оценить эффективность предложенных мер.

3 Направления совершенствования государственной контрактной системы

3.1 Причины возникновения проблем в контрактной системе

Проводя исследования формирования Федеральной контрактной системы в Российской Федерации, а так же анализирую первые годы ее работы, мы пришли к выводу, что в целом наше государство движется в этой сфере в верном направлении, так как в современном капиталистическом мире невозможно представить систему госзаказа без контрактных отношений. Сейчас мы видим, что практически во всем мире применяется данная система, конечно в разных государствах она построена по разному, но тем не менее основа системы в целом схожа, различия существуют в более глубоком правовом поле, основанном больше на устоявшихся принципах государственного управления, а так же менталитета и особенностей населения государства. Естественно, что в нашей стране реформа государственных закупок была необходима, та система которая существовала до этого времени в лице 94-ФЗ уже устарела, и требовала не какой то нормативной корректировки, а внедрения совершенно новой системы, основанной на принципах современной рыночной экономики, что не возможно было без принятия нового закона о госзакупках.

Конечно главным мероприятием, направленным на совершенствование механизма и организации управления госзакупок, стало принятие Федерального Закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Этот механизм построен с учетом опыта других государств, достигших больших успехов в данной области, в частности США. В новой системе, в отличие от предыдущей, уже более четко прописываются механизмы проведения и организации торгов.

Конечно в первую очередь, необходимо решить самые острые вопросы в системе госзакупок, которые в большей степени беспокоят самого госзаказчика, а так же вопросы так или иначе позволяющие совершать коррупционные схемы в госзаказе в том или ином виде, избавиться от которых в интересах самого государства. Одной из основных таких проблем является качество закупаемых товаров, работ, услуг, и эта проблема, всегда остается актуальной. Это вызвано причинами описанными ниже.

На госзаказ выделяются значительные суммы из бюджетов всех уровней. Например, в 2013 г. объем рынка госзакупок достиг в денежном выражении 6 трлн. руб. [82], что составляет почти 50 % годового федерального бюджета.

Особая роль государственных закупок – стратегическая, социальная, общественная. Товары, закупаемые в рамках государственного заказа, предназначены для удовлетворения самых важных потребностей общества – в здоровье, в качестве жизни, в безопасности. Следовательно, от того, насколько качественным будет закупленный товар, зависит благополучие граждан.

Несовершенство законодательных и организационных механизмов привлекает в сферу государственных закупок недобросовестные фирмы, для которых торги – шанс избавиться от неликвидной продукции. Только с начала 2014 г. в реестр недобросовестных поставщиков (в том числе и по причине поставок низкокачественных товаров) попали 1335 организаций [64]. А реестр недобросовестных поставщиков, созданный еще в рамках действия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», насчитывает более 13 тыс. организаций [64]. Закон № 94-ФЗ был изначально направлен на развитие конкуренции, и защите прав заказчика уделялось не особо пристальное внимание[80]. Рассмотрим, как проблема качества товаров решается новым Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Согласно положениям ГОСТ Р ИСО 9000-2001 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь», качество – это совокупность характеристик объекта, относящихся к его способности удовлетворять установленные и предполагаемые потребности[83]. Исходя из этого определения, можно сформулировать главный признак некачественного товара – невозможность с помощью этого товара удовлетворить потребности отдельного лица, группы лиц или организации. Прежде всего, необходимо ответить на вопрос: «Каковы причины поставки некачественных товаров?» В данном разделе мы не будем анализировать коррупционные схемы, должностные преступления и другие действия, которые относятся к умышленному деянию конкретного лица или группы лиц. В данный момент нас интересуют ситуации, в которых некачественные товары попадают к заказчикам без злого умысла со стороны последних. Если исключить недобросовестность заказчика или его отдельных сотрудников, то причин поставки некачественного товара может быть несколько. Первая причина – разработка некорректного технического задания. Данная проблема часто встречается при разработке заданий на технически сложные товары. Сотрудники, работающие в контрактных службах, сталкиваются с огромным разнообразием закупаемой продукции. Невозможно быть экспертом во всем, а закупка мебели и закупка томографов абсолютно несоизмеримы по сложности. Данную проблему можно решить разработкой типовых технических заданий для различных товарных групп, которые будут ориентиром для сотрудников заказчика и облегчат процесс подбора сложных товаров. Еще одним решением данной проблемы может стать частичная централизация закупок, в таком виде, в котором приобретением товаров определенной категории будут заниматься специалисты в этой сфере деятельности, например, закупкой сложного медицинского оборудования будут заниматься специалисты самого крупного медицинского учреждения региона, для нужд медицинских учреждений всего региона, по необходимости и запросу какого либо медицинского учреждения в пределах региона. Задача разработки типовых технических заданий и

библиотеки типовых контрактов поставлена перед Минэкономразвития и должна быть решена к 2016 г. Работает ли она сейчас в полной мере остается вопросом.

Второй причиной поставки некачественной продукции могут являться ошибки при приемке товара. По своей сути приемка – последний барьер, не позволяющий некачественному товару попасть к заказчику. Любые вопросы по качеству, количеству, ассортименту поставляемого товара могут быть урегулированы в процессе приемки значительно быстрее. После того как акт приемки подписан, взаимодействовать с поставщиком значительно труднее, и доказывать свою правоту заказчику, в случае чего, придется в суде. В отличие от старого закона Закон № 44-ФЗ говорит о том, что осуществление приемки товаров, работ, услуг – не право, а обязанность заказчика. Также в законе содержатся требования к процедуре приемки, созданию приемочной комиссии. Сформулировано положение об организации экспертизы товаров[14]. Третья причина, на наш взгляд, самая серьезная – это вмешательство в закупочный процесс контролирующих органов. Очень распространена ситуация, когда недобросовестные поставщики подают жалобу в Федеральную антимонопольную службу (ФАС), выигрывают дело и получают право на заключение контракта. Схема выглядит следующим образом: поставщик, видя, что его товар по качеству не отвечает требованиям технического задания, обжалует это техническое задание в ФАС. Основанием для жалоб чаще всего называются «завышенные требования к объекту закупки». ФАС проводит расследование и выносит предписание заказчику снизить требования. Заказчик снижает требования либо использует требования, выставленные ФАС. Закупка производится. Последствия могут быть самые разнообразные: от просто бесполезной траты денег до прямого ущерба здоровью людей. Подобная ситуация произошла в Челябинской области: через конкурс и по предписанию ФАС были закуплены диализаторы по цене в четыре раза ниже, чем аналогичные устройства. Результатом стало ухудшение самочувствия пациентов и срыв процедур гемодиализа[84].

В Законе № 44-ФЗ оговорены также некоторые дополнительные меры по защите прав заказчика: предусмотрены расширенный механизм обеспечения исполнения контракта, возможность расторжения контракта в одностороннем порядке при наступлении определенных условий, а также защита от недействительных банковских гарантий. Все эти меры должны помочь отсеять недобросовестных поставщиков и создать мотивацию к качественному выполнению обязательств поставщиков – победителей. Разрешить проблему взаимодействия заказчиков, поставщиков и контролирующих органов гораздо труднее. Самая сложная задача – поиск баланса между необходимым контролем и вмешательством, которое наносит вред заказчику. Среди потенциальных мер, направленных на установление этого баланса, могут быть: – разработка процедур обоснования технического задания (если заказчик может грамотно обосновать прописанные требования, задание не должно урезаться в угоду недобросовестным поставщикам); – внесение изменений в законодательство, установление приоритета максимального качества, а не минимальной цены (пока основным инструментом закупок являются аукционы, где во главе всего стоит минимальная цена, качество будет оставаться на втором месте; доля аукционов в 2014 г. составила 55,88 % от всех закупочных процедур[64]); – разработка механизма экспертной оценки в рамках рассмотрения дел в ФАС (при оценке адекватности спорного технического задания для вынесения практически обоснованных решений необходимо привлекать экспертов из соответствующих профильных организаций). Указанные меры не только помогут защитить права заказчика и сэкономить бюджетные средства и трудовые ресурсы, но и повысят прозрачность процедуры системы госзаказа и позволят поднять ее на новый уровень профессионализма, выведя за границу непрофессионалов, мошенников, недобросовестных поставщиков.

Следующей серьезной проблемой в сфере госзаказа является коррупция. К сожалению, не существует какого-либо общепризнанного определения термина «коррупция» в отношении государственных закупок. Однако

большинство экспертов согласны со следующим толкованием: «злоупотребление служебным положением с целью извлечения личной выгоды». Такое определение имеет очень широкие границы применимости, то есть оно универсально.

Относительно источника коррупционных рисков можно выделить два вида коррупции, затрагивающей сферу государственных закупок: политическую, или высокоуровневую, и административную, или бюрократическую. Политическая коррупция возникает в процессе планирования бюджета, когда принимаются политические решения. Более того, данный вид коррупции отражает ситуацию, когда разрабатывают и реализуют комплекс мероприятий по улучшению эффективности закупочной деятельности государства. Административная коррупция проявляется во время исполнения бюджета, то есть непосредственно при осуществлении процедур государственных закупок. Нас конечно в большей степени интересует административная коррупция, которую мы и рассмотрим. Административная коррупция может возникнуть на любой стадии проведения государственных торгов. В связи с этим действия, которые можно отнести к коррупционным, очень разнообразны.

В процессе выявления форм коррупции и сфер ее возникновения эксперты сходятся во мнениях, что процесс государственного заказа необходимо делить на стадии, в общих чертах можно выделить три основных стадии: до начала ведения торгов или подготовительная, непосредственно торги и после торгов или завершающая. Рассмотрим основные причины возникновения коррупции, существующие на каждой стадии

На подготовительной стадии можно выделить следующие проблемные зоны:

- отсутствие адекватной оценки потребностей, неэффективное планирование бюджета и процедуры закупки;
- дублируемость обязанностей государственных служащих и вмешательство лиц высших чинов;

- проблемы разработки технических спецификаций предмета закупки
- расплывчатые, нечеткие характеристики, способствующие двоякому восприятию, или создание характеристики, описывающей продукт одной конкретной компании;

- неясные, необъективные или несвоевременно раскрытые критерии отбора победителя;

- неподходящий для данного объекта выбор процедуры закупок;

- несоблюдение или неверный расчет сроков проведения торгов

В ходе ведения торгов наиболее часто встречаются:

- непоследовательность доступа к информации о проводимой закупке участников торгов;

- отсутствие конкуренции или образование сговора в результате неадекватности цен;

- конфликт интересов, способствующий предвзятой оценке участников;

- отсутствие доступа к документации по выбору победителя, что ведет к неспособности остальных участников оспорить итоговое решение.

Основные существующие проблемы на завершающей стадии включают в себя:

- недостаточный контроль за исполнением заключенного контракта (это касается в основном качества и временных рамок);

- непрозрачность выбора или отсутствие подотчетности субподрядчиков и партнеров;

- отсутствие инспектирования или двойственность обязанностей государственных служащих

- недостаточный контроль за системой оплаты заказа.

Существует ряд принципов, которые способствуют снижению уровня коррупции. Чаще всего к ним относят целостность, прозрачность, подотчетность, справедливость и эффективность. Следование этим принципам необходимо для того, чтобы предпринимаемые мероприятия не имели

временный характер и способствовали увеличению экономических, социальных и политических выгод, а также повышению экономии бюджетных средств. Рассмотрим данные принципы более подробно.

Целостность означает, что все процедуры государственных закупок проводятся справедливо, в соответствии с имеющимся законодательством, также отсутствует какая-либо дискриминация; что честная, открытая конкуренция ведет к закупке качественного продукта по адекватной цене, отвечающего интересам всех участников государственного контракта.

Подотчетность требует, чтобы обе стороны: государственный заказчик и компания-исполнитель – были ответственны и контролируемы. Это необходимо для правильного и полного исполнения их заданий и обязанностей, для ликвидации дублируемости функций. Важно, чтобы процедуры госзаказа были четко структурированы. Должна быть создана база документации, содержащей обоснования принимаемых решений. Все случаи договорных или правовых нарушений должны быть оговорены в соответствующей законодательной базе, предусматривающей возникновение гражданской, административной или уголовной ответственности и применение соответствующих санкций. Следует отметить, что два этих принципа взаимосвязаны и слабость в подотчетности ведет к нарушению целостности процедур государственных закупок.

Справедливость и эффективность обозначают, в первую очередь, что отсутствует дискриминация участников торгов и государственных бюджет экономично расходуется на обеспечение своих нужд. При этом решения по заключению контракта принимаются честно и беспристрастно. Справедливость накладывает на заказчика обязательство отбирать победителя на основе квалификации и преимуществ его предложений, любые требования по срокам, конфиденциальности и так далее должны быть равны по отношению ко всем участникам. Эффективность отражает наилучшее сочетание цена-качество для удовлетворения существующих потребностей. Необходимо верно определять процедуру закупки для конкретных типов товаров.

Создание и надлежащее ведение списка недобросовестных поставщиков и др. Таким образом, достижения результата закупки, ее эффективность связаны с прозрачностью и коррупцией. Они по сути факторы сдерживания или развития государственных закупок в зависимости от их наличия, объема, вектора.

Взаимосвязь прозрачности и коррупции не столь однозначна: наличие прозрачности, с одной стороны является основным механизмом снижения коррупции, с другой стороны провоцирует проявление риска сговора поставщиков, порождающего, в свою очередь, коррупцию, снижающего эффективность закупки, «обнуляющего» конкуренцию. Следование принципу прозрачности должно быть осмысленным и специфичным по отношению к рынкам, объекту закупки и предмету контракта.

Конечно же особого внимания заслуживает кадровая проблема. Учитывая то, что в законе № 44-ФЗ прописаны требования к профессиональной подготовки сотрудников контрактной службы, либо контрактного управляющего, то соответственно большое количество людей должно пройти переподготовку в соответствии с требованиями нового закона, что невозможно сделать в кратчайшие сроки. Очевидно, что переподготовка специалистов займет достаточно большое количество времени, что в свою очередь отразится на качестве госзакупок в настоящее время.

В соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе, сотрудники контрактной службы и члены закупочных комиссий должны проходить профессиональную переподготовку и повышение квалификации в сфере закупок. Единственным требованием для учебного центра, предлагающего подобное обучение, является наличие лицензии на ведение образовательной деятельности. При этом какие-либо требования к учебным программам и квалификации преподавателей отсутствуют, а законодательство об образовании позволяет ограничить обучение всего 16 учебными часами. До сих пор не приняты профессиональные стандарты для специалистов, связанных с закупочной деятельностью. Следствием является значительное число

учебных центров, предлагающих за бесценок получить необходимые для формального соответствия требованиям закона документы о повышении квалификации. В итоге принцип профессионализма, являющийся одним из ключевых в контрактной системе, не работает.

Так же хотелось бы отметить, чтобы качественно заработала контрактная система в России, в любом случае потребует значительного количества обученных специалистов. Не случайно, профессионализм заказчика закреплён в перечне принципов в ст. 9 Закона 44-ФЗ. Тем не менее, учитывая, что в настоящее время в России существует всего лишь порядка до 70 учебных центров имеющих лицензию, обладающих опытом и проводящих обучение в области закупок, обеспечить качественную подготовку требуемого количества вряд ли представляется возможным, тем не менее нельзя игнорировать уровень профессиональной подготовки или недостаточное внимание к постоянному повышению квалификации всех задействованных специалистов, иначе это приведет к тому, что контрактная система просто не заработает на качественном уровне.

Итак, подводя итоги, отметим основные причины возникновения проблем в контрактной системе.

Причины некачественных товаров, работ, услуг:

- разработка некорректного технического задания;
- ошибки при приемке товаров;
- чрезмерное вмешательство контролирующих органов.

Причины возникновения коррупции:

- отсутствие инспектирования или двойственность обязанностей государственных служащих;
- конфликт интересов, способствующий предвзятой оценке участников;
- дублируемость обязанностей государственных служащих и вмешательство лиц высших чинов.

Причины нехватки квалифицированных кадров:

- отсутствие единых программ обучения контрактных служащих;

- отсутствие мотивации для ответственной и финансово рискованной работы.

3.2 Возможные пути решения проблем в контрактной системе

Проводя исследование государственной контрактной системы в РФ, мы изучили определенное количество материала, необходимого для понимания работы системы, сравнения ее с предшественниками, и сравнительного анализа. В итоге мы пришли к выводам, что система с недавнего времени претерпела изменения в виде внедрения нового закона, призванного систематизировать и открыть для общественности процесс государственных закупок.

Конечно, любая система рано или поздно подвергается изменениям, это неотъемлемый обязательный процесс, без которого невозможно развитие, и рассматриваемая нами система не исключение. Проведя итоги анализа работы системы госзакупок, мы выяснили, что основные акценты в новом законе были сделаны на прозрачность закупок, и их доступность для всех желающих принять участие в тендере, независимо от размеров и масштабов компании. В этом логика законодателя вполне очевидна, здесь делался расчет на то, что привлекая к участию в торгах как можно больше организации, государство останется только в выигрыше, так как чем больше участников, тем больше конкуренция, чем больше конкуренция, тем более активно будет происходить борьба за победу в торгах, соответственно тем ниже цена получится в итоге. Но не все оказалось так радужно как хотелось бы. Такой подход привлек к госзакупкам большое количество недобросовестных организаций, пытающихся заработать на несовершенстве законодательства преступными схемами, с которыми потом самому же государству пришлось бороться.

Прозрачность закупок конечно дала определенные положительные результаты, множество «роскошных» контрактов были отменены под давлением общественности ввиду их нецелесообразности, но тем не менее

этому механизму не удалось существенно улучшить систему госзакупок в целом, ограничившись лишь определенными единичными случаями.

На рисунке 8 схематично показано направление совершенствования контрактной системы.

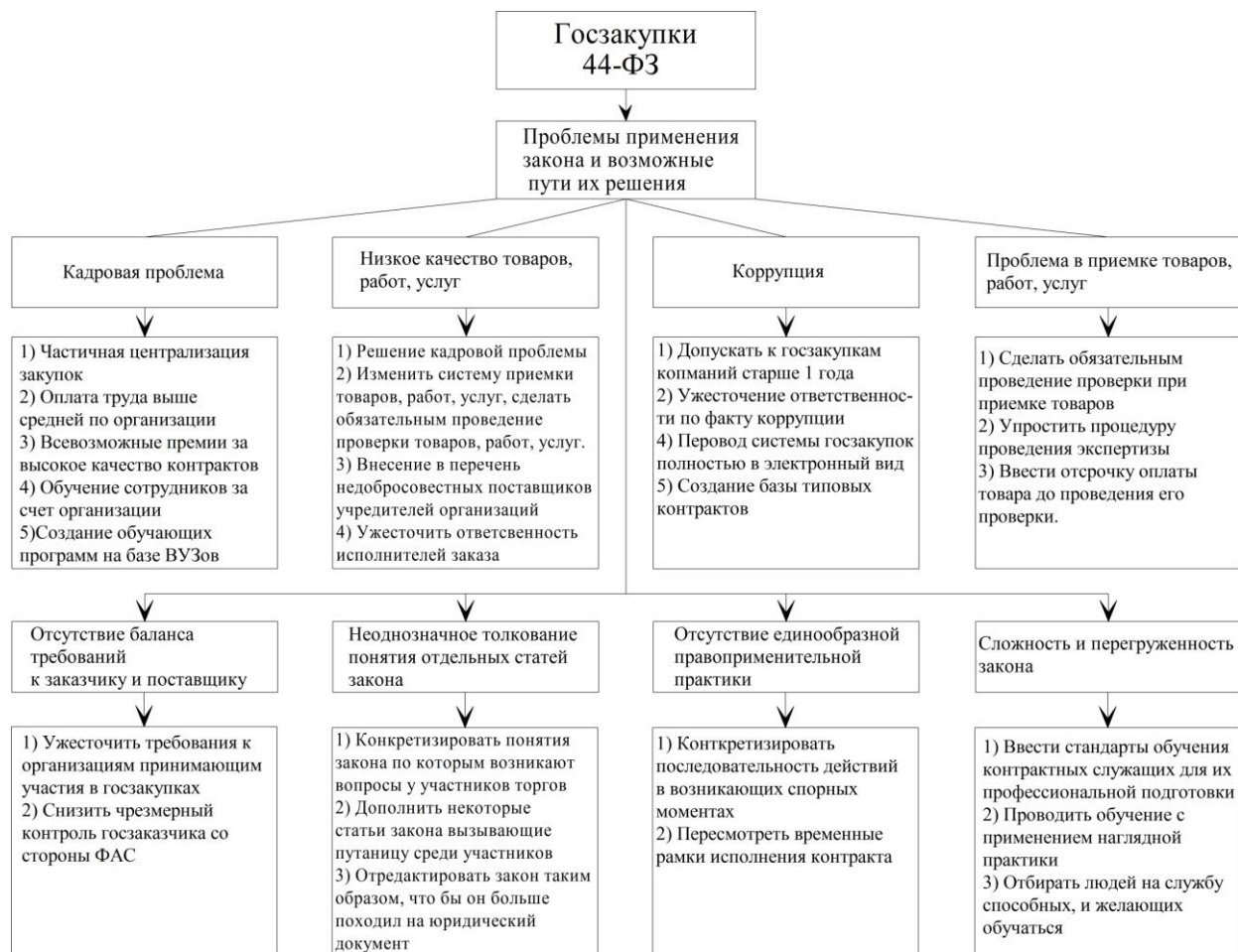


Рисунок 8 – Проблемы контрактной системы и возможные пути их решения.

Анализируя весь проработанный материал, мы выделили из всей массы недоработок закона наиболее важные проблемы, препятствующие эффективному процессу госзакупок:

- 1) кадровая проблема;
- 2) проблема качества поставляемых товаров, работ, услуг;
- 3) проблема коррупции.

Все эти проблемы мы уже рассматривали выше, но теперь мы постараемся определить механизмы и мероприятия, необходимые для решения этих недоработок закона.

В первую очередь, законодателю нужно понять, что ни одна система не может хорошо функционировать без квалифицированных, мотивированных к работе кадров. В 44-ФЗ мы видим, что законодатель уделил кадрам целую статью закона, в которой прописал: «Заказчики, специализированные организации принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации». То есть законодатель возлагает на государственные организации право принимать меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц. При этом не указывается ни в каких образовательных учреждениях должны проходить обучения должностные лица, ни каким требованиям должны соответствовать эти учреждения, ни за какие средства они должны проходить это обучение, то есть все остается на усмотрение самой организации. А как показывает практика, организации не охотно занимаются этими вопросами, ограничиваясь лишь назначением сотрудников на эту должность.

В данном случае мы считаем, что законодателю необходимо четко прописать требования к образованию контрактных служащих, создать перечень образовательных учреждений способных обучать специалистов данной области, четко определить на какие средства должно проходить обучение этих специалистов (а лучше заранее закладывать данные средства при планировании бюджета организации). При этом это только необходимые меры для того, чтобы не было путаницы и неопределенности, как у руководителей организации, так и у самих контрактных служащих. Однако для того чтобы решить кадровую проблему этого недостаточно.

Еще одним необходимым фактором решения кадровой проблемы должно стать повышение престижа должности контрактных служащих. Ведь как мы выяснили ранее, контрактными служащими назначаются лица из числа

сотрудников организации, зачастую против их желания, так как никто не готов за ту же оплату труда брать на себя большую ответственность, в том числе и материальную, в случае со штрафными санкциями. Очевидно, что у работников нет стимула выполнять свою работу качественно, он будет выполнять свою работу с минимальными для него рисками, и не в угоду качеству закупаемого товара. Ведь качество закупаемых товаров во многом зависит от грамотно составленного технического задания, способного не допустить к участию в торгах предпринимателей с товарами низкого качества и более низкой ценой соответственно. Отсюда мы и получаем, что более 50% всех торгов проводится способом электронного аукциона, так как этот способ менее трудоемок и менее рискованный для заказчика, в котором определяющим критерием является цена контракта, так и получается что качество закупаемых по госконтракту товаров, мягко говоря, не соответствует ожиданиям.

В итоге получается, что до тех пор, пока государство будет относиться к контрактным служащим с явной недооценкой их значимости, система госзакупок не сможет выйти на достаточно высокий уровень. В связи с этим, мы считаем, что необходимо привлекать к работе на должность контрактного служащего не приказом начальства, а какими-то определенными стимулами. В частности мы считаем, что необходимо сделать уровень заработной платы контрактных служащих как минимум вдвое выше, чем средняя заработная плата по организации. Плюс денежные поощрения за проведение контракта с отличным результатом, и так далее. Все это создаст стимул работников организации бороться за это место, соответственно на эту должность будут отбираться лучшие сотрудники, способные и желающие пройти дополнительное обучение.

И, тем не менее, невозможно по всей стране, во всех бюджетных организациях нанять профессионалов своего дела. Это невозможно хотя бы потому, что учитывая территориальную масштабность РФ, в ней присутствует множество муниципальных образований, удаленных от крупных населенных пунктов, и в которые довольно сложно привлечь хороших специалистов по

понятным причинам. В связи с этим считаем, что необходимо создавать частичную централизацию госзакупок, то есть создавать на базе крупных учреждений определенные центры, занимающиеся профильными госзакупками для нужд более малых организаций, не способных на должном уровне самостоятельно проводить закупки. Тем более, что в законе такая возможность, которая предусматривается в статье 26.

Подводя итоги вышесказанного, можно сделать вывод, что проблему кадров решить вполне возможно, необходимо только грамотно продумать механизмы, способные изменить систему в лучшую сторону. В том случае если все будет сделано верно, то проблема кадров будет постепенно решаться, и в последствии исчезнет полностью, а вместе с ней и множество других проблем.

Еще одна очень важная задача, которую необходимо решить, это качество приобретаемых товаров работ и услуг. На сегодняшний день, оно настолько неудовлетворительное, что часто возникают случаи, когда приходится повторно проводить конкурсные процедуры на закупку товаров, так как ранее поставленные товары были либо в бракованном состоянии, либо с настолько низким качеством, что их просто невозможно использовать. И такое встречается повсеместно, во многих бюджетных организациях. Конечно же, эта проблема опять упирается в кадровую проблему, так как подобные случаи зачастую происходят из-за некомпетентности контрактных служащих, которые допустили недочеты при составлении условий контракта, и затем позволили произвести приемку некачественного товара без проведения экспертизы. Конечно, такие случаи могут происходить намеренно, с корыстной целью, но это уже относится к проблемам коррупции в госзакупках. Значит можно сказать с уверенностью, что если государству удастся решить кадровую проблему, то несомненно качество закупаемых товаров работ и услуг вырастет в разы.

Но еще одним фактором оказываемым влияние на поставку некачественных товаров по госконтрактам, это недобросовестность и корыстные побуждения самих исполнителей госзаказа. Очень часто в торгах

принимают участие компании заведомо неспособные исполнить госконтракт на должном уровне. Это происходит по нескольким причинам, во-первых эти компании не способны конкурировать на рынке, так как их товар низкого качества и не пользуется спросом даже с учетом низкой цены, но товар им реализовывать нужно, и для таких компаний госзаказ это отличная возможность продать его государственным компаниям. Тем более что контролирующие органы (в лице ФАС) на стороне таких компаний, так как один из принципов 44-ФЗ это обеспечение конкуренции и доступности к госзакупкам, поэтому ФАС следит за соблюдением закона, и очень часто удовлетворяет жалобы таких компаний на «неправомерные» действия госзаказчика. В таких случаях у госзаказчика остается один метод борьбы с такими компаниями, это обращение в суд, и занесение этих компаний в реестр недобросовестных поставщиков. Но этот метод так же не решает проблему, так как судебные процедуры занимают много времени и трудозатрат, и не все госзаказчики имеют желание и возможности заниматься этим, но даже если процедура будет пройдена, и такая компания будет занесена в реестр недобросовестных поставщиков, то это не дает гарантии что эта же компания опять не примет участие в торгах, но уже под другим названием, ведь в реестр недобросовестных поставщиков заносится только сама организация, а не ее учредитель. В связи с этим считаем, что это еще одна недоработка закона, которой очень часто пользуются недобросовестные компании. Считаем необходимым заносить в реестр недобросовестных поставщиков именно учредителей, компании которых нельзя допускать к участию в торгах.

Так же следует обратить очень пристальное внимание на проблему коррупции в сфере госзакупок. Эта проблема является очень серьезной, по данным экспертов, ежегодный ущерб от коррупции в госзакупках составляет от 15 до 20 % от всего объема госконтрактов за год. В 44-ФЗ законодатели уделили особое внимание, ведь приоритетом нового закона как раз и было повышение прозрачности и доступности госзакупок и борьба с коррупцией. И в целом этот механизм стал показывать положительные результаты, удалось

значительно снизить количество контрактов с единственным поставщиком, выросла конкуренция, побеждать в торгах стали не только организации приближенные к представителям органов власти, но и как говорится «компании с улицы», что с одной стороны является безусловно положительной тенденцией, но с другой стороны, как мы уже отмечали ранее, это допустило к участию в торгах недобросовестных поставщиков.

В данном случае законодатель не учел, что снизив уровень коррупции с одной стороны, он повысит ее уровень с другой стороны. То есть уровень коррупции снизился со стороны госзаказчиков, но вырос со стороны исполнителей госзаказа. Это значит, что если раньше госзаказчик закупал товары по достаточно завышенной цене у «своих» организаций, то в качестве этих товаров, работ или услуг он был в большей степени уверен, то сейчас, когда в тендерах побеждают компании готовые работать за минимальную цену, то и качество товаров и услуг соответствующее. Это конечно не означает, что с коррупцией не нужно было бороться, напротив, это необходимо было делать, но при этом нужно было просчитывать все возможные негативные последствия, и бороться с ними еще не уровне разработки закона. Поэтому в нашей работе мы отмечали, что в данной невозможно решить одну проблему не решив другой, так как одна проблема вытекает из другой, они взаимосвязаны, и к решению этих проблем нужно подходить комплексно.

Конечно, необходимо отметить что для борьбы с коррупцией, как и с любыми другими преступлениями существуют специализированные органы, занимающиеся пресечением этих преступлений, и наверное уровень коррупции так же зависит и от эффективности работы данных органов. Таким образом, можно сделать вывод, что ни один закон не способен исключить факты возникновения коррупции, необходимо бороться с этим явлением комплексно.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведя данное исследование, мы проанализировали многие аспекты формирования, функционирования, и перспектив развития федеральной контрактной системы. Мы выяснили, что в период перехода от советской системы государственного снабжения, к контрактной системе России, отрасль государственного заказа переживала глубочайший кризис. Более десяти лет государство не могло создать альтернативу советской системе. Это конечно в первую очередь было связано со сменой государственного строя, перехода от социалистической системы к капиталистической. Но с годами система менялась, принимались новые законы, подзаконные акты, нормативные документы, и.т.д. И все же только к 2005 году России удалось создать более нормально функционирующую систему государственных закупок, 94-ФЗ стал революционным, в сравнении с предыдущими. Он впервые упорядочил процедуру реализации государственного заказа, появилась централизованная информационная система поддержки в виде официального сайта госзакупок, он сделал единой систему государственно заказа страны.

Данный закон существовал достаточно длительное время. Это конечно было связано с его эффективностью в сравнении с предыдущими нормативами, однако в современных условиях жесткой конкуренции, и возрастающим экономическим давлением мирового сообщества на Россию, необходимо было создать более эффективную систему государственных закупок, что и было сделано с принятием нового 44-ФЗ. В связи с тем, что количество бюджетных средств расходуемых на государственные закупки растет с каждым годом, государству просто необходимо было создать систему, эффективно расходующую эти средства. Поэтому при создании нового закона, законодатели в первую очередь руководствовались принципами прозрачности, госзакупок, свободной конкуренции, борьбе с коррупцией. Однако как мы выяснили, добиться этих целей в большей степени не удалось. Это объясняется в первую очередь «сыростью» закона, то есть закон вышел с явными

недоработками и перегруженностью. Часто происходит неверное понимание некоторых положений закона заказчиками, что приводит к путанице при осуществлении государственного заказа. Очевидно, что закон нуждается в доработке, его функционирование в нынешнем виде не может обеспечить государственные закупки в должном соотношении цены и качества товаров. Преобладающим способом размещения заказа является аукцион в электронном виде, что является показателем неспособности или нежеланием госзаказчика проводить торги другим способом, например конкурсом, который требует больших трудозатрат, но способный обеспечить поставку более качественных товаров.

Изучив в данной работе проблематику применения 44-ФЗ, мы предложили меры по повышению эффективности системы государственных закупок, путем корректировки этого нормативного документа. Предложенные меры возможно не самые простые в исполнении, и потребуют длительного времени для получения положительного результата, но иначе система не станет эффективной сама собой. Так или иначе, придется вносить какие то корректировки, дополнения, изменения, так как система в сегодняшнем виде не работает на приемлемом уровне.

В целом можно сказать, что реформа системы государственных закупок в Российской Федерации проходит в верном направлении. Необходимо лишь постоянно следить за процессом исполнения государственных закупок, выявлять недостатки, проблемы, проводить работу над ошибками, вносить корректировки, и тогда нам безусловно удастся получить эффективную систему государственных закупок.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные законодательные акты

1. Конституция Российской Федерации. // Собрание законодательства. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Бюджетный кодекс РФ.// Собрание законодательства. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. Закон Российской Федерации от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»././ Российская газета. 30.06.1992. № 148.
4. Закон РФ от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»././ Собрание законодательства РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.
5. Закон РФ от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд»././ Собрание законодательства РФ. 1999. № 19. Ст. 2302.
6. Закон РФ РФ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»././ Собрание законодательства. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.
7. Закон РФ РФ от 24 июля 2007 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд»././ Собрание законодательства РФ. 2007.
8. Закон РФ РФ от 30 декабря 2008 № 308-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты РФ././ Собрание законодательства РФ. 2009.
9. Закон РФ от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». // Собрание законодательства РФ. 2010.

10. Закон РФ от 21 апреля 2011 г. № 79-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». // Собрание законодательства РФ. 2011.
11. Закон РФ от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг, отдельными видами юридических лиц».// Собрание законодательства РФ. 2011. № 30.
12. Закон РФ от 20 июля 2012 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». //Собрание законодательства РФ. 2012.
13. Закон РФ от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе». //СЗ. 2012.
14. Закон РФ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». // Собрание законодательства. 2013

Стандарты и другие нормативные документы

15. Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 722 «Об утверждении правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт (гражданско-правовой договор бюджетного учреждения) на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 38. Ст. 4477.
16. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 октября 2009 г. № 428 «Об утверждении порядка отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 23.
17. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 мая 2012 г. № 532 «О признании недействующими на территории Российской Федерации

отдельных нормативных правовых актов СССР и о признании утратившими силу отдельных нормативных правовых актов СССР» // Собрание законодательства. 2012. № 24.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июня 2012 г. № 616 «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, закупках которых осуществляется в электронной форме» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 26.

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2013 г. № 775 «Об установлении размера начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупки товара, работы, услуги, при превышении которой в контракте устанавливается обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставлять заказчику дополнительную информацию» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 37.

20. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. № 236-р «О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 9.

21. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 755-р «Об определении операторов для проведения открытых аукционов в электронной форме» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 23.

22. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» // Собрание законодательства РФ. 2010.

23. Распоряжение Госкомимущества Российской Федерации № 660-р и Госстроя РФ № 18-7 от 13 апреля 1993 г. «Об утверждении положения о подрядных торгах в РФ» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ.

24. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992.

25. Собрание законодательства РФ. 1997. № 15

26. Собрание законодательства РФ. 1999. №19.
27. Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1).
28. Собрание законодательства РФ. 2013. № 14.

Монографии

29. Тасалов Ф.А. Сравнительно-правовое исследование. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США.// Издательство «Проспект» Москва 2014год. Ст. 236
30. Бурханов У.А. Государственные закупки. – Учебное пособие.// Ташкент 2010 год.
31. Контрактная система закупок в Российской экономике: Перспективы и ограничения развития. – Научный доклад.// Институт экономики РАН. Москва 2014.
32. Кичик К. В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. М.: Юстицинформ, 2012.

Диссертации

33. Смотрицкая И.И. Трансформация системы государственных закупок в Российской экономике Москва 2009

Научная и учебная литература

34. Андреева Л. В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Волтере Клувер, 2011. С. 302.
35. Барсуков Ю. Госконтрактам придали систему // Коммерсантъ. №42 (5073) от 13.03.2013.
36. Белов В. Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма, 2011.
37. Беляева О. А. Правовые проблемы аукционов и конкурсов. М.: ИД «Юриспруденция», 2011.

38. Борисов А. Н., Краев Н. А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». М.: Деловой двор, 2008.
39. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая: общие положения. 3-е изд., стер. М.: Статут, 2009.
40. Витрянский В. В. Некоторые итоги кодификации правовых норм о гражданско-правовом договоре // Кодификация российского частного права / под ред. Д. А. Медведева. М.: Статут, 2008.
41. Галанов В. А. Государственные закупки и конкуренция / В.А. Галанов, О. А. Гришина, С. Р. Шибяев. М.: ИНФРА-М, 2010.
42. Демкина А.В. Государственные и муниципальные закупки: проблемы применения гражданско-правовых санкций. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.
43. Ершова И. В. Предпринимательское право. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ИД «Юриспруденция», 2006.
44. Каранатова Л. Г. Иностранные модели управления государственными заказами: вопросы теории и практики // Управленческое консультирование. 2011. № 1. С. 145—160.
45. Карпов В. А. Актуальные проблемы применения законодательства РФ о размещении заказов для государственных нужд // Юридический мир. 2008. № 2.
46. Кикавец В. В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: М., 2010.
47. Кузнецова И. В. Общие принципы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Гос. ун-т - Высшая школа экономики, 2010.
48. Курц Н. А. Некоторые аспекты концепции совершенствования законодательства о закупках товаров для государственных и муниципальных нужд // Право и законодательство. 2011. № 4 (78).

49. Лисица В. Н. О размещении государственного и муниципального заказа путем проведения открытого аукциона в электронной форме // Административное право. 2011. № 2.
50. Нестерович Н. В., Смирнов В. И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. М.: Инфра-М, 2000/
51. Савельев А. Б. Некоторые проблемы признания недействительным размещения государственного (муниципального) заказа, проводимого в форме торгов // Юрист. 2008. № 7.
52. Смотрицкая И. И. Экономика государственных закупок. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009.
53. Смирнов В. И. Первоочередная необходимость нового закона о размещении заказов для нужд заказчиков в своде законов о ФКС // Государственные и муниципальные закупки - 2011: сб. докладов. М.: ИД «Юриспруденция», 2012.
54. Система госзакупок: на пути к новому качеству // докл. Гос. ун-та - Высшей школы экономики / рук. проекта А. А. Яковлев. М.: Гос. ун-т — Высшая школа экономики, 2010.
55. Строганова Д. А. Обжалование. Право и злоупотребление им // Государственные и муниципальные закупки - 2010: сб. докладов. М., 2011.
56. Торосян Д.С. Гражданско-правовые основы регулирования подрядных работ для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис.... канд. юрид. наук / науч. рук. Л. В. Ценникова. Ростов н/Д, 2009.
57. Федорович В. А. Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования / В. А. Федорович, А. П. Патрон, В. П. Заварухин; Ин-т США и Канады РАН. М.: Наука, 2010.
58. Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика.- М.: Наука, 2002.
59. Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования. - М.: Наука, 2010.

60. Черемухин С. А. Содержательные аспекты совершенствования контрактной деятельности государства на современном этапе хозяйствования // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 1 (017).
61. Шумилов А. Кого можно считать участником размещения заказа? // Корпоративный юрист. 2007.
62. Япуллин С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России // История государства и права. 2010.

Электронные ресурсы

63. Информационно-правовая система консультант плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
64. Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов. – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/wps/portal/base/topmain/home>
65. Официальный сайт Федеральной Антимонопольной Службы. – Режим доступа: <http://fas.gov.ru/activity/kontrol-goszakaza.html>
66. Министерство экономического развития. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/main>
67. Единая информационная система в сфере закупок. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>
68. «Национальный рейтинг прозрачности закупок». – Режим доступа: <http://nrpz.ru/>
69. Красноярский край - официальный портал. – Режим доступа: <http://www.krskstate.ru/government>
70. Агентство государственного заказа Красноярского края. – Режим доступа: <http://www.krasgz.ru/>
71. Общественный портал закупок. – Режим доступа: <http://www.gov-zakupki.ru/>
72. Единая система государственных и коммерческих закупок. – Режим доступа: <http://www.is-zakupki.ru/krasnojarskij-kraj-krasnojarsk-tendery-zakupki>

73. Информационно-аналитический сайт о тендерах и госзакупках России. – Режим доступа: <http://krasnoyarsk.ist-budget.ru/>
74. Электронная торговая площадка «Госзакупки» ЭТП ММВБ. – Режим доступа: <http://www.etp-micex.ru/>
75. Мониторинг тендеров и закупок. – Режим доступа: <http://krasnoyarsk.tendermedia.ru/>
76. Госзакупки как «способ попилов и откатов» – Режим доступа: <http://goszakupki.livejournal.com/>
77. Журнал ПРО-ГОСЗАКАЗ.РУ. – Режим доступа: <http://www.pro-goszakaz.ru/egzvo>
78. Информационный портал по государственным закупкам ГОСЗАКАЗ. – Режим доступа: <http://www.gos-zakaz.com/>
79. Закупки и тендеры Российской Федерации. – Режим доступа: <http://zakupki-tendery.ru/>
80. Молодой ученый. Проблемы контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. – Режим доступа: <http://moluch.ru/archive/106/25061/>
81. СКБ Контур. Контрактная система. Обзор изменений системы государственных закупок. – Режим доступа: http://www.kontur-irkutsk.ru/goszakaz/kontraktnaya_sistema/
82. Госзаказ. Цифры года – Режим доступа: <http://news.my-tender.ru/goszakaz-2013-tsifryi-goda/>
83. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/gost-riso-9000-2001>
84. Следователи заинтересовались использованием дешевых диализаторов в челябинской больнице. – Режим доступа: <http://medportal.ru/mednovosti/news/2012/03/12/chelyalasis/>